

FORUM

Fünfzig Jahre Institut für Europäische Politik: fünfzig Jahre Integrationsverantwortung

*Heinrich Schneider**

Das vorgegebene Thema klingt missverständlich. Die Zusammenstellung der beiden Formeln – ‚fünfzig Jahre Institut für Europäische Politik‘ und ‚fünfzig Jahre Integrationsforschung‘ soll wahrhaftig nicht den Anspruch erheben, das „Institut für Europäische Politik“ (IEP) wäre in der Integrationsforschung jemals mehr gewesen als einer von vielen Mitwirkenden. Es hat sich nach Kräften bemüht, zum Gang der wissenschaftlichen Europadiskussion beizutragen, aber seine Kräfte waren von Anfang an bis heute sehr begrenzt. Wir maßen uns auch nicht an, in dem Orchester der Europaforschung, das in den letzten 50 Jahren in immer größerer Besetzung musiziert hat, irgendwann die erste Geige gespielt, gar als Konzertmeister amtiert zu haben. Nicht einmal Paukenschläge haben wir öfters zu Gehör gebracht. Übrigens war auch nie die Produktion oder Distribution von Forschungsergebnissen die ausschließliche Aufgabe des Instituts. Vielmehr hat es immer versucht, Dialoge anzustoßen oder voranzutreiben:

- zwischen wissenschaftlicher und politischer Urteilsbildung einerseits, der Jugend- und Erwachsenenbildung andererseits,
- zwischen verschiedenen akademischen Disziplinen,
- zwischen der akademischen Sphäre und der politischen Welt (die Verwaltung eingeschlossen),
- zwischen europapolitisch interessierten und wissenschaftlich engagierten Akteuren aus verschiedenen Ländern – in den eigenen Organen und Gremien, aber auch in der von ihm mitgetragenen „Trans European Policy Studies Association“ (TEPSA).

Stets haben das Nebeneinander von Theorie und Praxis und die Bemühung, daraus ein produktives Miteinander zu machen, die Arbeit des Instituts bestimmt. Es hat versucht, Aufgaben wahrzunehmen, die es für aufeinander bezogen hielt: das theoretisch angeleitete Nachdenken, Mitdenken und Vordenken in der Bezugnahme auf die real betriebene Europapolitik und auch im Bestreben, den Bürgerinnen und Bürgern bei der Meinungs- und Urteilsbildung über die Integration behilflich zu sein.

Dabei haben wir uns nie als bloße Hilfsgruppe einer politischen Kraft verstanden – mochte es sich um Regierungen, Parteien, Verbände oder Gemeinschaftsorgane handeln. Dennoch sah sich das Institut als ‚Tendenzbetrieb‘. Die europäische Einigung galt allen Beteiligten als Frucht der Einsicht in eine Notwendigkeit, eine historische, aber auch eine politisch-moralische. Sie galt nicht als ein Vorhaben, zu dem man nach Gusto ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ sagen könnte.

‚Einigung‘ wiederum verstand man im Institut nie als Etikett für die bloße Zusammenarbeit souverän bleibender Staaten, die allemal als ‚Herren der Verträge‘ über die Rechte von

* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien; Institut für Europäische Politik, Berlin.
Der Aufsatz basiert auf dem einleitenden Vortrag des Autors für die Expertentagung des IEP in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP am 1. und 2. Oktober 2009 in Berlin.

Unionsbürgerinnen und -bürgern nach Belieben verfügen und die Gemeinschaft von Bürgerinnen und Bürgern und Staaten auch wieder beenden könnten. Konkrete Entschlüsse maßgeblicher Akteure (nationaler oder gemeinschaftlicher) waren für das Institut nie sakrosankte Vorgaben, sondern Gegenstände kritischer Analyse. Auftraggeber, Förderer und Partner empfanden das, wie man im Rückblick feststellen darf, nicht als hochmütige Besserwisserei. Sie erkannten, dass manchmal die Hinterfragung dessen, was ins Gespräch kam, die bessere Dienstleistung sein kann, nützlicher als unkritische Affirmation und beflissene Konkretisierungs- und Umsetzungshilfe.

Im Blick auf das Thema wird im Folgenden von der Institutsarbeit selbst die Rede sein, aber auch von Bedingungen, die sich aus Stand und Wandel der europapolitischen Lage ergaben. Aber nicht ohne Grund steht über diesem Aufsatz eine leicht modifizierte Überschrift. Sie nimmt einen Begriff auf, der vom Bundesverfassungsgericht in das europäische Wörterbuch eingefügt wurde: den der Integrationsverantwortung. Er ist geeignet, das Anliegen des Instituts und der in ihm und in der Zusammenarbeit mit ihm engagierten Theoretiker und Praktiker trefflich zu umschreiben. Nur beiläufig und knapp werde ich darauf hinweisen können, wie das Institut versucht hat, auf Veränderungen der Europapolitik selbst einzugehen; kaum dagegen werde ich auf den Zusammenhang mit der Europaforschung im Ganzen eingehen können.¹

Vom Bildungswerk zum Institut

Das Thema nötigt dazu, 50 Jahre zurückzudenken, an die Gründung, an die ersten Schritte. Die Initiative geht auf die „Europa-Union Deutschland“ (EUD) zurück und auf ihren Präsidenten Friedrich Carl Freiherrn von Oppenheim. Was am 25. April 1959 aus der Taufe gehoben wurde, erhielt den Namen „Bildungswerk Europäische Politik“ (BEP) – warum nicht gleich die heutige Bezeichnung? Die Umstände sprachen für eine Akzentsetzung, die sich von der späteren unterschied:

Der Kurs der Europapolitik stand den Gründern, wie es schien, klar vor Augen, und auch das konzeptionelle Koordinatensystem. Das Schiff der Integrationsgemeinschaft nahm Fahrt auf – zu Jahresbeginn war die erste zehnprozentige Zollsenkung in Kraft getreten. Inzwischen hat man jedoch weithin vergessen, wie gefährdet das Werk in der Frühzeit war. Zwar waren die Römischen Verträge in Kraft getreten, aber die Gemeinschaften waren keineswegs selbstverständlich und konsensgetragen. Kontroversen in etlichen Mitgliedstaaten waren noch gegenwärtig.

In Deutschland drehten sich die Auseinandersetzungen allerdings nicht um eine Gefährdung der Souveränität oder der Verfassungsidentität. Das Grundgesetz hatte die Eingliederung in ein vereintes Europa zum Bestandteil der Staatsraison der Republik erklärt. Als im Parlamentarischen Rat der spätere Grundgesetzartikel 24 auf die Tagesordnung kam, erläuterte Carlo Schmid als zuständiger Berichterstatter dies mit dem Hinweis, damit solle die Entschlossenheit des deutschen Volkes ausgedrückt werden, „aus der nationalstaatlichen Phase seiner Geschichte in die übernationalstaatliche Phase einzutreten.“² Die Bestimmung

- 1 Über deren Entwicklung, insbesondere in der Politikwissenschaft, gibt es eine im vergangenen Jahr erschienene instruktive Studie von Beate Kohler-Koch und für ungefähr die zweite Hälfte der Lebenszeit des IEP liegen auch die entsprechenden Beiträge von Wolfgang Wessels im „Jahrbuch der Europäischen Integration“ vor. Vgl. Beate Kohler-Koch: Die Europäisierung der politikwissenschaftlichen Europaforschung, in: Friedrich Jaeger/Hans Joas (Hrsg.): Europa im Spiegel der Kulturwissenschaften, Baden-Baden 2008, S. 17ff.; Wolfgang Wessels: Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, erstmals in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 29-48.
- 2 Stenographischer Bericht über die 2. Plenarsitzung am 8. September 1948, in: Bundesarchiv (Hrsg.): Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle. Plenum, Band 9, München 1996, S. 20-45, hier S. 40.

wurde noch viele Jahre lang so ausgelegt, dass darunter nicht etwa eine gepoolte Ausübung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten zu verstehen sei, sondern eine echte ‚Abtretung‘, was auch die Abkehr vom Dogma der Unteilbarkeit der Staatsgewalt einschloss.³ Übrigens wurde der Artikel 24 dahingehend kommentiert, dass für diese Abtretung nur ein einfaches Bundesgesetz nötig sei.⁴ In Verbindung damit wurde betont, das Dogma von der Unteilbarkeit der Staatsgewalt sei durchbrochen und die These der Unveräußerlichkeit staatlicher Hoheitsrechte überholt.⁵

Die Vorstellung, das Grundgesetz erlaube lediglich eine gepoolte Ausübung einzelstaatlicher Kompetenzen souverän bleibender Staaten, war den Vätern und den Interpreten der Verfassung fremd, auch den Inhabern der gesetzgebenden Gewalt. Der erste Bundestag hatte sich am 26. Juli 1950 zum Projekt eines „Bundespaktes“ bekannt – mit allen gegen lediglich vier KPD-Stimmen. Die Abgeordneten bejahten die Schaffung einer „übernationalen Bundesgewalt“, wie sie der Artikel 24 des Grundgesetzes vorsehe – also nicht etwa nur zulasse! – und die sich auf allgemeine, unmittelbare und freie Wahlen gründen und über gesetzgebende, ausübende und richterliche Kompetenzen verfügen solle.⁶

So verstand man damals die ‚Integrationsverantwortung‘. Konrad Adenauer pries in seiner ersten Regierungserklärung als Bundeskanzler 1949 das Grundgesetz wegen eben dieses Artikels 24 als „die fortschrittlichste aller Verfassungen“. ⁷ (Andreas Voßkuhle und Udo Di Fabio werden dies kaum in Erinnerung haben, sie kamen 1963 beziehungsweise 1954 zur Welt; Paul Kirchhof war im Jahre 1950 ein siebenjähriger Grundschüler!)

3 Vgl. z. B. Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein: Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 2. Auflage, Berlin/Frankfurt 1957, S. 655ff.

4 Ebenda, v.a. S. 662.

5 Ebenda, S. 665. Als Beleg dafür, dass kompetente Rechtsgelehrte auch nach der vielberufenen ‚Solange I‘-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss vom 29.05.1974, 2 BvL 52/71) an dieser Auffassung nachdrücklich festhielten, vgl. z. B. Albert Bleckmann: Zur Funktion des Art. 24 Abs. 1 Grundgesetz, in: Zeitschrift für ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht 1/1975, S. 79-84.

6 Text in Walter Lipgens: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, Bonn 1986, S. 296. Zur Vorgeschichte vgl. ebenda, S. 280ff.; die dort gegebenen Hinweise zeigen erstens, dass es sich nicht nur um ein Anliegen der Deutschen handelte (sozusagen um einen Ersatz für den verlorenen Nationalstaat), und zweitens, wie einflussreich damals Verbände der „Europäischen Bewegung“ agieren konnten. Das Parlament der Bundesrepublik war nicht das einzige, das eine entsprechende Willenserklärung verabschiedete; zugrunde lag die ‚Bundespakt‘-Initiative der „Union Européenne des Fédéralistes“, der auch die EUD angehörte.

7 Verhandlungen des Deutschen Bundestages. I. Wahlperiode 1949, Stenographische Berichte, Band 1, Bonn 1950, 5. Sitzung, 20. September 1949, S. 22 (A)-30 (D). Der Regierungschef verstand den Verfassungsauftrag ebenso wie die Abgeordneten des Bundestages: Unmissverständlich erklärte er als im Frühjahr 1952 in Verbindung mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft das Projekt eines Verfassungskonvents auf die Agenda kam (die ‚Ad-hoc-Versammlung‘ trat dann im Herbst des Jahres zusammen): „Ein geeinigtes Europa wäre auch dann ein zwingendes Erfordernis, wenn es überhaupt keine sowjetische Gefahr gäbe. Die europäischen Nationalstaaten haben nur noch eine Vergangenheit, aber keine Zukunft. Das gilt im politischen und wirtschaftlichen, vor allem aber im sozialen Bereich. Kein einzelner europäischer Staat kann aus eigener Kraft seiner Bevölkerung den Lebensstandard sichern, auf den sie einen berechtigten Anspruch hat. [...] Sowohl der Schumanplan wie die europäische Verteidigungsgemeinschaft waren immer nur als Vorstufe [...] eines europäischen Bundesstaates gedacht [...]. Ich glaube [...], daß eine europäische Verfassung so schnell wie möglich geschaffen werden mußte [...].“ Der Wehrbeitrag ein Friedensbeitrag. Deutschland muß entweder in Europa aufgehen oder ohne Europa untergehen – Die Politik Dr. Adenauers, Adenauer im Gespräch mit Ernst Friedlaender am 05.03.1952, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 27/1952, 06.03.1952, S. 261-263.

Für die Spitzenpolitiker der Bundesrepublik (und ebenso für ihre Kollegen in anderen Staaten) war der Bundesstaat keineswegs ein ‚Popanz‘ – was schon daraus hervorgeht, dass sie sich mit ihrer Mitarbeit in dem von Jean Monnet 1956 gegründeten, zwanzig Jahre lang ‚für die Vereinigten Staaten von Europa‘ wirkenden Aktionskomitee mitarbeiteten. Bedenkt man, dass Kritiker des Urteils vom 30. Juni 2009 dem Bundesverfassungsgericht vorwerfen, es habe den Bundesstaat ‚als Popanz‘ in die Argumentation eingebracht, um ihn als grundgesetzwidrig darstellen zu können, dann kann man nur sagen: ‚Tempora mutantur...‘.

Umstritten war also nicht, ob die Souveränität oder die Verfassungsidentität der Bundesrepublik gefährdet würde. Vielmehr ging es darum, ob der im „Spaak-Bericht“ formulierte Weg zum vereinten Europa der richtige, gar der allein richtige, wäre. Ein anderer Streit, den es einige Jahre vorher gegeben hatte, ob nämlich die Bundesrepublik um der Wiedervereinigungschancen willen gegenüber einer westeuropäischen Integration eher Vorsicht walten lassen sollte, war nicht mehr so kontrovers wie in den frühen 1950er Jahren.

In der „Europäischen Bewegung“ war etwas anderes umstritten. Es gab Warnungen vor der degradierenden Verschiebung der bisherigen politischen Hauptsache ins Kleingedruckte, zugunsten der Wirtschaftsintegration. Bedenken gab es auch gegenüber den für die neue Hauptsache maßgebenden Prinzipien:

- ‚so viel Marktintegration wie möglich, so viel Politikintegration wie dazu nötig‘,
- und für diese Politikintegration: ‚so viel souveränitätsschonende Kooperation wie möglich, so viel Supranationalität wie nötig‘.

Der europäische Erzföderalist Altiero Spinelli hatte das als ökonomistischen Irrweg verurteilt und unter dem Beifall seiner Freunde das ‚Europäische Volk‘ als revolutionäres Subjekt proklamiert. Es sollte – vermittelt eines sozusagen die Zukunft revolutionär herbeizwinkenden ‚Kongresses des Europäischen Volkes‘ – die verfassungsgebende Gewalt in Anspruch nehmen. In Deutschland fand das nur wenig Widerhall – Altiero Spinellis Parole ‚Volkskongress‘ legte den Gedanken an jenes von der SED ins Werk gesetzte Unternehmen gleichen Namens nahe, aus dessen Schoß dann jener sogenannte „Deutsche Volksrat“ hervorging, der sich selbst zur „Provisorischen Volkskammer der DDR“ ernannte.

Die Generallinie der damals sehr lebendigen „Europäischen Bewegung“ (und der „Europa-Union Deutschland“) lautete: die EG-Integration fördern, die föderale Ausrichtung fördern.

Diskutiert wurde also das ‚Wie‘ der Integration. Das galt auch für den akademischen Bereich; Stimmführer waren die Juristen und Ökonomen. Eben erst (1958) war das erste politikwissenschaftliche Buch zur Integrationspolitik erschienen: Ernst B. Haas’ neofunktionalistischer Klassiker „The Uniting of Europe“⁸ – eigentlich eine Explikation der Ideen der Integrations-Gründerväter und der Versuch, empirische Kriterien des Erfolgs zu identifizieren (wie Spill-over-Effekte, das ‚shifting of loyalties‘ und so weiter).

Der erste, für geraume Zeit maßgebende Kommentar zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG-Vertrag)⁹ betonte, der Weg in die Zukunft sei offen – aber darunter verstanden die Autoren den Weg in den Bundesstaat. Konrad Adenauers juristischer Gewährsmann Ulrich Scheuner nannte die Gemeinschaften „präföderal“. Spitzenpolitiker aller demokratischen Parteien und des DGB bekannten sich ab 1955 durch ihr Engagement in Jean Monnets Aktionskomitee zum Projekt der ‚Vereinigten Staaten von Europa‘.

Das Ziel schien klar und über den Weg hatten die politischen Verantwortungsträger entschieden. Für die Gründer des Bildungswerks waren konzeptionelle Studien kein lebenswichtiges Desiderat. Immerhin ein bescheidenes ‚Studienbüro‘ hielten sie für nützlich – zeitweise wurde die Affiliation an das Forschungsinstitut der „Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik“ (DGAP) in Frankfurt erwogen; so etwas wie die „Stiftung Wissenschaft und Politik“ (SWP) gab es noch nicht.

8 Ernst B. Haas: The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957, Stanford/London 1958.

9 Ernst Wohlfahrt/Ulrich Everling/Hans-Joachim Glaesner/Rudolf Sprung: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag, Berlin 1960.

Wichtiger schien den Initiatoren etwas anderes: Die „Europa-Union“ sah sich, wie viele Verbände der „Europäischen Bewegung“, als eine zivilgesellschaftliche Kraft, die als ‚das europäische Gewissen‘ mahnen und antreiben wollte, aber sich dazu des Engagements möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger versichern musste. Die in der ‚politischen Klasse‘, aber auch unter Verbandsfunktionären und bei Gelehrten verbreitete Idee, die Europapolitik sollte doch am besten von einer kleinen Elite vorangetrieben werden, abgehoben vom Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger, war den Institutsvätern zutiefst suspekt. In anderen Kreisen galt damals die ‚Bürgernähe‘ keineswegs als notwendig – noch in den 1970er Jahren meinte kein anderer als Roman Herzog, die Integration komme wohl sicherer voran, wenn sie „den Völkern nicht allzu deutlich wird.“¹⁰

Ganz im Gegensatz dazu hielten die Gründer unseres Instituts die Europäisierung des Bewusstseins für vordringlich; also europapolitische Bildung. Schon gab es Europa-Häuser und ähnliche Einrichtungen; manche promovierten sich zu Europäischen Akademien. Ihre Vermehrung, Förderung und Koordinierung erschien als das Gebot der Stunde. Das Bildungswerk sollte den Europa-Häusern und verwandten Institutionen Hilfestellung leisten, durch die Erarbeitung von Unterrichtsbehelfen, didaktischen und methodischen Handreichungen, auch durch Bemühungen um die Dozentenfortbildung. Als unerlässliche Voraussetzung dafür sollte es auch Studienarbeit betreiben. Das Vorbild der 1952 gegründeten, seit 1957 auch als Forschungseinrichtung wirkenden „Studiengemeinschaft der Evangelischen Akademien“ lag nahe.

Das Bildungswerk sollte weder im Elfenbeinturm vor sich hin arbeiten, noch in einer abgeschotteten pädagogischen Provinz, sondern im Kraftfeld der Politik – womöglich sogar auf sie einwirkend.

Welche Herausforderungen das bedeutete, wird klar, wenn man sich das damalige Profil dieses Kraftfelds vergegenwärtigt: Was bestimmte den Gang der Dinge? Was war eine spannende Aussicht? Was machte Sorgen? Wenige knappe Andeutungen müssen genügen. Wie gesagt, die EWG hatte zu operieren begonnen. Die Kontroverse ob es sich um ein ‚kleineuropäisches‘ Spaltungs- oder um ein ‚kerneuropäisches‘ Pionierprojekt handeln würde, erregt noch immer viele Gemüter. Die große Freihandelszone erweist sich als Chimäre, so wird die Gründung der European Free Trade Association (EFTA) vorbereitet. Die Kohlekrise führt zum Konflikt zwischen Hoher Behörde und Montanministerrat. Das Verhältnis von Wirtschaftsintegration und politischer Einigung offenbart sich als prekär. Das führt fast zu einer Krise der Bundesrepublik (heute ist die Episode fast vergessen). Konrad Adenauers Hauptanliegen ist die Politikintegration, Freihandel nur ein Mittel, um der politischen Union eine Basis zu geben. Ganz anders betrachtet Ludwig Erhard die supranationalen EWG-Institutionen eher als unvermeidliches Übel. Der Vater des Wirtschaftswunders denkt an eine Nachfolge von Theodor Heuss, doch Konrad Adenauer lässt sich selbst als Kandidat nominieren – er hofft auf eine Aufwertung des Präsidentenamtes, sodass er einem Kanzler Erhard Richtlinien geben kann, ähnlich wie der eben ins Amt gekommene französische Präsident Charles de Gaulle seinem neuen Premier (Michel Debré). Als der alte Kanzler einsehen muss, dass das nicht geht, zieht er die Präsidentenkandidatur zurück. Die Politiker reagieren schockiert, die Bürgerinnen und Bürger verständnislos. Schlaglichtartig wird klar, dass Europapolitik und deutsche Innenpolitik ein Ganzes bilden.

10 Roman Herzog: Zur Legitimation der Willensbildung in den Gemeinschaften, in: Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften in den siebziger Jahren, Kölner Schriften zum Europarecht Band 22, Köln 1973, S. 35ff., hier S. 46.

Die Integrationspolitik findet aber auch in einem größeren Kontext statt. Ende 1958 hatte Nikita Chruschtschow sein Berlin-Ultimatum präsentiert. Viermächtekonferenzen zur Deutschlandfrage bleiben ergebnislos. Politische Debatten über anstehende Weichenstellungen werden kaum wissenschaftlich reflektiert:

- Ist die Integration schlichtweg der Bau eines Abwehrbollwerks gegen den Ostblock?
- Soll sie im Zeichen der Ost-West-Konfrontation stehen oder mit einer Strategie verknüpft werden, die auf einen Modus Vivendi mit dem Osten ausgeht?
- Ist demgemäß eine gaullistische oder eine atlantische Orientierung ratsam? (Kritisch wird das dann vor allem in der Mitte der 1960er Jahre.)

Das waren einige Elemente des Situationskontexts, in dem das Bildungswerk die Arbeit aufnahm. Die Geschäftsführung lag bis 1969 in den Händen von Katharina Focke – die übrigens 1966 für die SPD in den Düsseldorfer Landtag ging, 1969 in den Bundestag gewählt und alsbald von Willy Brandt als Parlamentarische Staatssekretärin ins Kanzleramt geholt wurde (dort war sie vor allem mit Europa befasst); 1972 bis 1976 war sie dann Bundesministerin für Jugend und Familie; 1979 wechselte sie vom Bundestag ins Europäische Parlament (dem sie bis 1989 angehörte). Die Nachfolge in der Geschäftsführung des Bildungswerks trat 1969 Beate Kohler an. Sie übernahm 1972 eine Professur an der TH Darmstadt, dann einen Lehrstuhl an der Universität Mannheim – und wurde zur wissenschaftlichen Koryphäe.

Besonders spektakulär war der Arbeitsbeginn des Bildungswerks nicht. Zunächst wurden Studien in Auftrag gegeben, die der eigenen Programmierung dienen sollten, zum Beispiel über den Stand, die Chancen und die Probleme der europapolitischen Bildung. Dann wurden die ersten Veröffentlichungen vorgelegt. Anfänglich erschienen die sogenannten „Europäischen Schriften“ in bescheidener Aufmachung, meist dazu bestimmt, einem allgemeinen Publikum die europäische Sache überhaupt nahezubringen. Typischerweise wurde nicht die dem Begriff des Übernationalen gewidmete Dissertation von Katharina Focke publiziert, sondern eine von ihr mit Ernst Friedlaender bearbeitete popularisierende Schmalspur-Ausgabe unter dem Titel „Europa über den Nationen“.¹¹

Im Fortgang der 1960er Jahre wurde das Publikationsprogramm anspruchsvoller. Nun erschienen zunehmend ‚Fachbücher‘, die aber doch allgemeinverständlich bleiben sollten, über vielerlei Themen – nur einige seien genannt:

Europa als Bildungsaufgabe; das Europäische Parlament; die Budgetpolitik der Gemeinschaft;¹² „Die Kommunisten und die Einigung Europas“;¹³ die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die soziale Dimension der EWG; der „Mansholt-Plan“ als Konzept der Gemeinsamen Agrarpolitik; die Erweiterungspolitik (erstmalig schon 1962, später unter anderem eine Analyse der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich);¹⁴ schon 1968 über das Projekt der Währungsunion;¹⁵ das Wahlrecht für Unionsbürger (längst vor der Begriffsbil-

11 Ernst Friedlaender/Katharina Focke: Europa über den Nationen, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 3, Köln 1963.

12 Gerda Zellentin: Budgetpolitik und Integration. Finanzautonomie und Haushaltskontrolle in den Europäischen Gemeinschaften, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 8, Köln 1965.

13 Gerda Zellentin: Die Kommunisten und die Einigung Europas, Frankfurt/Bonn 1964.

14 Norbert Welter: Wachstumsprobleme der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Die Bedeutung des Beitritts und der Assoziation weiterer europäischer Länder zur EWG, Europäischen Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 1, Düsseldorf 1962; David Spanier/Dennis Kennedy/Anton Blom/Erling Bjøl: ... plus vier. Großbritannien, Irland, Norwegen und Dänemark – die Neuen der Gemeinschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 33, Bonn 1972.

15 Beate Kohler/Gert Schlaeger: Ein Markt und eine Währung. Zur Problematik einer EWG-Währung, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 17, Köln 1968; Beate Kohler/Gert Schlaeger: Wirtschafts- und Währungsunion für Europa, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 27, Bonn 1971.

dung);¹⁶ Mitbestimmung und Betriebsverfassung als Gegenstände der europäischen Politik;¹⁷ die „Kritik der Jungen Linken an Europa“;¹⁸ mehrere Bände über die europäisch-atlantischen Beziehungen;¹⁹ die Gesamteuropa-Perspektive;²⁰ die „Demokratisierung der EG“ (1972, also sehr früh!).²¹

Insgesamt legte das BEP in dem guten Dutzend Jahren bis zur Umgestaltung zum Institut drei Dutzend Bände der „Schriftenreihe“ vor, zum Teil Übersetzungen bereits erschienener Publikationen ins Deutsche, zum Teil eigens erstellte Monografien, zum Teil Sammelbände an denen Autoren unterschiedlicher Positionen mitgewirkt hatten.

Darüber hinaus erschienen mancherlei andere Publikationen, etwa die von Petra Buchrucker („Europa-Haus Berlin“) besorgte Bibliografie zur Integration²² oder etwa die Ergebnisse eines Kolloquiums über Nationalismus und übernationale Perspektiven (veranlasst durch Wahlerfolge der NPD)²³ und nicht zuletzt der bahnbrechende Sammelband „Wege nach Gesamteuropa“;²⁴ initiiert von Katharina Focke, grundlegend für den damals Aufsehen erregenden Vorstoß der „Europa-Union Deutschland“ für eine gesamteuropäisch ausgerichtete Wende der deutschen Ostpolitik. Das war übrigens nicht der einzige Fall, dass das Bildungswerk der offiziellen und der Verbandspolitik vordenkerisch zu Diensten war.

Etablierung in einer zunehmend komplexen Forschungslandschaft

Als im Jahre 1973 das Bildungswerk zum „Institut für Europäische Politik“ wurde, war das nicht nur eine Änderung des Namens. Dahinter stand eine Reihe von Umständen und Veränderungen im Umfeld. Die „Europa-Union“ – als Initiatorin der Bildungswerk-Gründung – wollte sich auch weiterhin die Arbeit zunutze machen, war aber genötigt und entschlossen, den Beitrag zur Grundfinanzierung zurückzufahren – noch 1973 waren volle 50

16 Eberhard Grabitz: Europäisches Bürgerrecht. Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 25, Köln 1970; Christoph Sasse: Kommunalwahlrecht für Ausländer? Staatsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 37, Bonn 1974.

17 Karl Otto Hondrich: Mitbestimmung in Europa – Ein Diskussionsbeitrag. Zur Soziologie der Mitbestimmung: Vergleichende und theoretische Perspektiven, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 24, Köln 1970; Hans von der Groeben/Heinz Oskar Vetter/Otto A. Friedrich: Europäische Aktiengesellschaft. Beitrag zur sozialen Integration?, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 31, Bonn 1972.

18 Erwin Häckel/Wolfram Elsner: Kritik der jungen Linken an Europa, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 35, Bonn 1973.

19 Norbert Welter: Atlantische Handelspartnerschaft im Werden. Grand Design, Kennedy-Runde, Welthandelskonferenz, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Heft 5, Köln 1963; John W. Tuthill/Walter Hallstein/Martin Hillenbrand/Curt Gasteyer/Beate Kohler/Otto Wolff von Amerongen/Kurt Birrenbach: Krisen der atlantischen Partnerschaft, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 34, Bonn 1973.

20 Als erster Jean Siotis: Die ECE und Gesamteuropa. Die UN-Wirtschaftskommission für Europa und ihre Bedeutung für die gesamteuropäische Zusammenarbeit, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 22, Köln 1969.

21 Karl-Heinz Naßmacher: Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 29/30, Bonn 1972. Der Veröffentlichung des Bandes war 1965 eine interne Analyse vorausgegangen, längst bevor das Thema populär wurde.

22 Bildungswerk Europäische Politik (Hrsg.): Bibliographie zur Europäischen Integration, Düsseldorf 1962. Sie war der Vorläufer des 1977 vom Institut herausgegebenen 778-Seiten-Bandes von Karl Kujath: Bibliographie zur Europäischen Integration – Mit Anmerkungen –, Bonn 1977.

23 Hans von der Groeben/Denis de Rougemont/Adriaan Oele/Alastair Buchan/Pietro Quaroni/Hendrik Brugmans: Trugbild Nationalstaat. Sechs Autoren fragen, wie weit der Nationalstaat in Europa heute noch funktionsfähig ist, Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik Band 16, Köln 1967/68.

24 Bernhard Bussmann, unter Mitarbeit von Gerda Zellentin, Günter Hindrichs und Karlheinz Koppe: Wege nach Gesamteuropa. Dokumentation der Beziehungen zwischen West- und Osteuropa 1943-1965, herausgegeben vom Bildungswerk Europäische Politik, Köln 1966.

Prozent des Gesamtbudgets Zuwendungen der „Europa-Union Deutschland“! Der akkordierte Wandel hatte auch sein Gutes; hin und wieder hatte es in Verbandsgrmien ein Grummeln gegeben, wenn in unseren Publikationen Probleme der Europapolitik nicht ganz so einschichtig dargestellt wurden, wie es populär klingenden Sprachregelungswünschen entsprochen hätte. Die Emanzipation kam der wissenschaftlichen Qualität zugute. Das beruhte auch auf einem anderen Umstand. Die Lockerung der Abhängigkeit nötigte das Institut zu neuen Anstrengungen um die finanzielle Existenzsicherung, in einem Wettbewerb mit Konkurrenten. Das IEP musste sich um Akkreditierung bemühen und die Qualität der Arbeit demonstrativer ausweisen: bei öffentlichen Stellen wie dem Auswärtigen Amt und der EG-Kommission sowie bei Forschungsförderern wie der „Fritz Thyssen Stiftung“ oder der „VolkswagenStiftung“, bei der „Deutschen Forschungsgemeinschaft“ und bei ähnlichen Einrichtungen. Dort und im Kreis der bereits eingeführten universitären und außeruniversitären Institute (vom Institut der DGAP bis zur SWP) beäugte man den Neuankömmling misstrauisch: Wurde dort ernsthaft wissenschaftlich gearbeitet? Oder eher Propagandamaterial produziert?

In aller Regel gehen Förderungseinrichtungen davon aus, dass Antragsteller auf einer soliden Basis existieren, sodass ihr Budget im Prinzip gesichert ist (wie zum Beispiel bei Universitätsinstituten – vor 35 Jahren war von der heute auch dort üblichen Drittmittelabhängigkeit noch keine Rede). Tatsächlich war nicht nur jahre-, sondern jahrzehntelang das Verhältnis von gesicherter Grundfinanzierung und Projektmitteln nirgendwo so prekär wie beim IEP.

Noch einige weitere Voraussetzungen bestimmten den neuen Kurs unter neuem Namen: Die Europäischen Akademien und ähnliche Einrichtungen schlossen sich in einer eigenen Gesellschaft zusammen, die mit dem Institut partnerschaftliche Beziehungen aufbaute. Auch mit der interdisziplinären Vereinigung der deutschen Europaforscher, dem „Arbeitskreis Europäische Integration e.V.“ (AEI) kam es zu fruchtbaren Verknüpfungen – so wurde die 1978 ins Leben gerufene Vierteljahresschrift „integration“ später auch zum Organ des Arbeitskreises.

Dass das alles gut ging, beruhte auf mancherlei Umständen; einige waren wohl besonders wichtig:

Das IEP konnte viele namhafte Kolleginnen und Kollegen zum ehrenamtlichen Mittun gewinnen. Manche leben nicht mehr oder die Gesundheit setzt der Mitwirkung Grenzen (nur wenige Namen möchte ich alphabetisch gereiht nennen: Dieter Biehl, Karl Dietrich Bracher, Ulrich Everling, Eberhard Grabitz, Hans von der Groeben).

Nicht nur die Mitglieder des Wissenschaftlichen Direktoriums verdienen in diesem Zusammenhang Dank für ihr Engagement, sondern auch:

- die Kuratorenversammlung (des vereinsrechtlichen Trägerkreises),
- die Mitglieder des Redaktionskollegiums der „integration“,
- und die vielen Mitglieder von Arbeits- und Studiengruppen, die Expertise, Zeit und Mühe für die Mitarbeit an Projekten aufgewandt haben.

Viele Sammelbände, die aufgrund solcher Zusammenarbeit in der Fachwelt und in der Politik hervorragend ankamen, gehen auf solche Unternehmungen zurück (zum Beispiel über Probleme der Währungsintegration, um nur eines von vielen Themen zu nennen).

Das Institut hatte überdies dergestalt Glück, dass es Wohlwollen und Solidarität bei einer Reihe von Personen und Institutionen fand, die mit Rat und Tat Beistand leisteten, wo es nötig war. Das gilt für amtliche Stellen und dort wirkende Damen und Herren – vor allem, aber nicht nur, die Europäische Kommission und das Auswärtige Amt kommen einem da in den Sinn (nur ein Name aus der Frühzeit Otto Martin von der Gablentz, damals deutscher EPZ-

Korrespondent), sondern auch Stiftungen, wie die mit dem Namen von Otto Wolff verbundene und die „ASKO EUROPA-STIFTUNG“. Und es gilt auch für Politiker, die dem Institut nahe standen und stehen, nicht nur jene, die an der Tagung Anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP teilnahmen, sondern zum Beispiel auch (wieder alphabetisch gereiht) Werner Hoyer, Egon Klepsch, Hans Peters, Hans-Gert Pöttering, Walter Scheel, Rainer Steenblock und andere.

Extrem wichtig war, dass das Bedürfnis nach wissenschaftlicher Analyse und Begleitung der Europapolitik massiv anwuchs – und dieser Trend setzte sich fort. Zugleich aber wurde das Repertoire der sich für die analytische Arbeit anbietenden Prätheorien und Metatheorien reichhaltiger und das erschwerte den Versuch, unterschiedliche Analysen zu einer plausiblen, politisch operationalisierbaren Synthese zu bringen. Beides muss erläutert werden.

Zum einen hatte die Komplexität des Integrationssystems zugenommen. Immer mehr wurde klar, dass es sich angemessen nur auf den Begriff bringen lässt, wenn mehrere Dimensionen und ihre dialektische Verknüpfung in den Blick genommen werden – etwa:

1. ökonomische Interessenkonfigurationen,
2. das in sich zunehmend differenzierte rechtliche Normengefüge,
3. politische Kräftefelder, in denen Absichten und Motivhorizonte von Akteuren, relativ nachhaltige Machtkonstellationen, aber auch rasch wechselnde Kairos-Situationen wahrgenommen und beurteilt werden mussten.

Zum anderen verlor in der Folge der Erweiterungen das ursprüngliche Grundverständnis der Integration seine Selbstverständlichkeit, nachdem bereits der Übergang von der Vierten zur Fünften Französischen Republik einen massiven Paradigmendissens in die Politik der Europäischen Gemeinschaften eingeführt hatte.

Das Gegeneinander europapolitischer Grundverständnisse vergrößerte die Gefahr des Aneinander-Vorbei-Redens – vor allem dort, wo die Politik sich im Streben nach politischen Übereinkünften nicht mit der bloßen Identifizierung des kleinsten gemeinsamen Nenners zufrieden geben wollte. Hermeneutische Klärung tat not, auch wenn die Chancen, die die Wissenschaft dazu bieten mochte, nicht immer und überall massiv genug präsentiert und daher auch nur teilweise genutzt wurden. Womöglich auch deshalb, weil der wissenschaftliche Diskurs selbst komplizierter geworden war, sowohl der zwischen Vertretern verschiedener Disziplinen wie auch aber jener zwischen Vertretern unterschiedlicher Ansätze und Sichtweisen innerhalb einer Disziplin und erst recht, wenn die Positionen und Thesen auch noch von jeweiligen nationalen Denktraditionen imprägniert waren.

Das bedeutete neuartige Herausforderungen für die Europaforschung. Sie wurden nicht immer und überall sogleich aufgegriffen. Unser Institut tat gut daran, sich zum Umgang damit instand zu setzen, indem es den Kreis von Mitkernern aus der Wissenschaft, aus dem politischen Leben und auch aus verschiedenen Ländern zu erweitern suchte.

Der politische Kontext: Vertiefungsprojekte als Ausdruck der Integrationsverantwortung

Das waren eher abstrakte Raisonnements. Die neuen Kontextbedingungen der Institutsarbeit sollten wohl doch etwas konkreter angesprochen werden – wieder nur mit einigen Stichworten; sie mögen Elemente der damaligen Problemlage und die Vorstellungswelt in Erinnerung bringen: Die Gemeinschaft kam beim Vollzug ihrer Hauptaufgaben – Zusammenführung der Märkte und sukzessive Entwicklung gemeinsamer Politiken – voran, wenn auch eher ungleichmäßig. Der schon erwähnte tiefergehende Zieldissens, deutlich sichtbar

schon beim Ringen um die politische Union, blieb wirksam. Die Position und die Konstellation der Gemeinschaftsorgane änderte sich sukzessiv erheblich.

- Die Kommission hatte sich unter Walter Hallstein als Nukleus einer künftigen Regierung gesehen. Sie hatte schon 1962 mit dem Aktionsprogramm für die zweite Stufe Gubernativkompetenzen reklamiert und für eine dritte Stufe die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) ins Auge gefasst. Konkrete Vorstöße hatten zu ihrer weitgehenden Entmachtung geführt (Luxemburger ‚Dissens‘ – nicht etwa ‚Kompromiss‘ [!] Anfang 1966!).
- Der Gerichtshof entwickelte seine integrationsprogressive Judikatur nicht von ungefähr. Auszulegen hatte er Verträge, die von einer integrationsprogressiven Dynamik bestimmt waren – wenn sich dies in der Rechtsprechung widerspiegelte, handelte es sich nicht etwa um richterliche Emanzipation vom vorgegebenen Recht, sondern um getreuliche Umsetzung einer anderen Art von Recht. Einer der Väter der Gemeinschaftsverträge, Carl Friedrich Ophüls, hatte sie Planungsverfassungen genannt: Sie legten nicht nur eine Ordnung fest, die vom Inkrafttreten an gelten, sondern auch eine, die erst planmäßig herbeigeführt werden sollte.²⁵ Zudem waren die Regierungen jahrzehntelang mindestens mehrheitlich integrationsgeneigt, fanden es aber recht bequem, zu Hause, wenn es kritisch wurde, auf EuGH-Judikate verweisen zu können. So entsandten sie sehr integrationsfreundliche Richter und Generalanwälte nach Luxemburg.
- Das Europäische Parlament verlangte alsbald mit Nachdruck die eigene Direktwahl und massive Befugnisserweiterungen – siehe den „Furber“- und den „Vedel-Bericht“ von 1963 und 1972.
- Nach dem Ende der Ära de Gaulle war es zur ersten Erweiterung gekommen. Die Gipfelkonferenzen wurden üblich.
- Die Europäische Politische Zusammenarbeit wurde installiert. Es gab den ersten Anlauf zur WWU – und sein Scheitern.

Einiges, was sich eben damit verbunden abspielte, sollte man in Erinnerung bringen. Der sogenannte ‚uneigentliche Rat‘ verkündete am 9. Februar 1971 den staunenden Europäern Folgendes:²⁶

- Bekanntlich hätten die Staats- und Regierungschefs die WWU als unwiderrufliches Unternehmen beschlossen. Nunmehr würden die nötigen Maßnahmen festgelegt.
- Das geschehe entweder aufgrund der geltenden Vertragsbestimmungen oder aufgrund von Art. 235 EWG-Vertrag (das war der spätere Art. 308 EG-Vertrag²⁷) oder aufgrund von Art. 236 EWG-Vertrag (also auf dem Weg der Vertragsänderung).
- In der WWU werden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf EG-Ebene getroffen; das erfordert entsprechende Kompetenzübertragungen auf die Gemeinschaftsebene.

25 Carl Friedrich Ophüls: Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen, in: Joseph H. Kaiser (Hrsg.): Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, Baden-Baden 1965, S. 229-245.

26 Entschließung des Rats der Europäischen Gemeinschaften und der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 9. Februar 1971 über die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, abgedruckt in: Europa-Archiv 6/1971, S. D139-D144.

27 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006, S. 37-331.

- Auf dieser nämlich würden jene Margen der Haushaltspolitik festgelegt, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte verbindlich sind (vor allem die der Mitgliedstaaten!), nämlich die Volumina, die Größe der Salden und die Art der Finanzierung und Verwendung.
- Die entsprechende Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments.

Punktum, basta, Europa, nimm's zur Kenntnis! Tatsächlich wäre im Zuge des Umsetzungsprozesses ‚the authoritative allocation of values‘ in die Hände von Gemeinschaftsorganen übergegangen – eine Art De-facto-Föderation wäre entstanden.

Claus-Dieter Ehlermann (damals Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission) erklärte selbstsicher in einer IEP-Diskussion (oder war es noch das Bildungswerk?): Wir brauchen nur eine einzige Vertragsänderung über die Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments, weil die Legitimation verstärkt werden muss. Alles andere ist mit Art. 235 EWG-Vertrag zu machen. (Die WWU sah er als vom Zielsystem der EWG, vom ‚Integrationsprogramm‘, mit umfasst und gemäß der herrschenden Brüsseler Lehre gehört zur WWU die politische Union. Eben dafür hatte sich damals auch Hans Tietmeyer stark gemacht, einer der Mitverfasser des „Werner-Berichts“ über die WWU.)

In den Augen Ulrich Everlings ging Claus-Dieter Ehlermann zu weit. Aber niemand bezweifelte, dass das Vorhaben durch Artikel 24 GG gedeckt wäre, und erst recht sah niemand darin den Untergang der Bundesrepublik oder ein Verschern ihrer Verfassungsidentität. Die ‚Integrationsverantwortung‘ der deutschen Politik wurde etwas anders begriffen als heute.

Noch ein Beispiel für die damalige deutsche Sicht der europäischen Integrationsverantwortung möchte ich ins Gedächtnis zurückrufen: Kanzler Willy Brandt plädierte für die Ergänzung der WWU durch eine „Europäische Sozialunion“. Was das für die vertikale Kompetenzaufteilung, für die ‚authoritative allocation of values‘ zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten bedeuten sollte, blieb offen. Aus der Sache wurde nicht das, was Willy Brandt sich gewünscht hatte. Sie hätte das ordnungspolitische EG-System revolutioniert und man hatte ohnehin schon eine sehr erhebliche Vertiefung beschlossen.

Aber einige Jahre später rief eben jener Kanzler, der sein Amt unter dem Motto „Mehr Demokratie wagen!“ angetreten hatte, das Europäische Parlament dazu auf „Machtprobe zu wagen“, nämlich im Ringen mit den Regierungen. Es habe die „Chance“ und die „Pflicht, jene Kompetenzen zu schaffen, die – für die Gebiete gemeinsamer Verantwortung – eine europäische Regierung braucht. Es wird sich darum als permanente Konstituante Europas verstehen müssen.“²⁸ Offenkundig hatte Willy Brandt etwas andere Vorstellungen über das Verhältnis von Demokratiesicherung und Europäischem Parlament als der Zweite Senat in Karlsruhe heute.

Eine abermalige thematische Ausweitung der Institutsarbeit

Es versteht sich von selbst, dass das Institut die eben angedeuteten Probleme nach der Umstrukturierung intensiv aufgriff und dann auch weitere zunehmend bedeutsame Vorgänge. Wieder können nur ganz wenige Stichworte genannt werden, auch nur als Beispiele, wobei der Auswahl insbesondere die publizierten Resultate zugrunde liegen:

- die Schaffung und das Wirken des Europäischen Währungssystems,

28 Rede am 06.02.1976 in Brüssel, zitiert nach Lipgens: 45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung, 1986, S. 620-621.

- die neue Position des Europäischen Parlaments nach der Einführung der Direktwahl,
- die Süd-Erweiterungen,
- die Initiativen zur Gründung und Fortbildung der Europäischen Union (etwa die Gipfelinitiative von 1972 und das „Tindemans-Projekt“),
- der von Spinelli lancierte Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Verfassungsvertrag,
- die Einheitliche Europäische Akte (auch im Kontext der Mehrstufenstrategie von Jacques Delors),
- die Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die dabei auftretenden Probleme – eingeschlossen die Chancen und Schwierigkeiten bei der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (mit den militärischen Engagements zur Friedenssicherung in verschiedenen Regionen),
- der neue zum Projekt ‚Maastricht‘ führende Anlauf der Delors-Kommission, die Resultate und die Versuche zur Mängelbehebung in Amsterdam, Nizza und darüber hinaus,
- die Währungsunion und ihre Konsequenzen,
- die Überwindung der Teilung Europas und die im Anschluss daran unternommenen Bemühungen um eine gesamteuropäische Ordnung, insbesondere die Erweiterungs- und dann die Nachbarschaftspolitik – zusammen mit den Folgen,
- das Verfassungsprojekt, sein Scheitern und die nach ‚Lissabon‘ führenden Bemühungen, so viel wie möglich von den neuen Bestimmungen zu retten.

Vieles von den Ergebnissen wurde in mehreren Reihen veröffentlicht, insbesondere in den „Europäischen Schriften“, den „Europäischen Studien“, den „Analysen zur Europapolitik“, den „Materialien zur Europapolitik“ (diese Reihe sollte vor allem der politischen Bildungsarbeit dienen). Außerdem erschienen mancherlei Publikationen außerhalb dieser Reihen, zum Beispiel Policy Papers zu aktuell auf der politischen Agenda stehenden Themen. Ein Großteil der Bücher präsentierte die Resultate von Projekten und von interdisziplinären Arbeitsgruppen. Aber auch Monografien, deren Autoren dem Institut auf die eine oder andere Weise verbunden waren, wurden vorgelegt. Manches von alledem war bahnbrechend, etliche Bände wurden zu Standardwerken. Eine besondere Stellung nahmen dabei einige besondere Produkte der Institutsarbeit ein:

- die Vierteljahresschrift „integration“ ab 1978,
- das „Jahrbuch der Europäischen Integration“ ab 1980,
- das „Taschenbuch Europa von A bis Z“²⁹ (mit bisher 11 Auflagen).

Verfehlt wäre es freilich, die Institutsarbeit nur im Blick auf gedrucktes Papier zu würdigen. Seine Aktivitäten umfassen weit mehr. Abermals müssen stichwortartige Hinweise genügen:

- Forschungsprojekte, von denen Teilergebnisse schon vor dem Abschluss in die akademische und politische Diskussion eingebracht werden (nicht immer kommen Endprodukte in Buchläden),
- Konferenzen, Workshops und Seminare zur Diskussion aktueller und grundsätzlicher Themen, entweder ‚policy oriented‘ im Blick auf aktuelle Weichenstellungen oder aber im Dienst der Überwindung kognitiver und ideeller Dissonanzen beziehungsweise Verständ-

²⁹ Es war das Nachfolgeprodukt des vorher von Claus Schöndube besorgten Taschenbuchs, so wie an die Stelle von Schöndubes Taschenbuch „Europa – Verträge und Gesetze“ später die von Thomas Läufer besorgten Taschenausgaben der Verträge traten.

nishemmnisse zwischen unterschiedlichen Teilnehmermilieus, zwecks Information und zur Beihilfe für Verständnisförderungs- und Verständigungsprozesse.

Erwähnung verdienen zum Beispiel:

- bilaterale Veranstaltungen wie das „Deutsch-Italienische“ oder das „Deutsch-Ungarische Forum“,
- die „Mittagsgespräche“ in Berlin mit hervorragenden Referenten,
- Podiumsdiskussionen, Expertenseminare – auch in anderen europäischen Ländern,
- Strategiegespräche mit Experten und politischen Verantwortungsträgern.

Andere Aktivitäten kommen hinzu, namentlich:

- Internet-Periodika, wie die Serien „EU Watch“ (jeweils mit der Zahl der Mitgliedstaaten verbunden) und „IEP Policy Brief“ („Analysen und Positionen zur Europapolitik“),
- sowie last but not least Veranstaltungen mit dem Direktorium, so wie die Expertentagung in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP.³⁰

Bei allen diesen Unternehmungen ging es um sehr unterschiedliche Themen: von der vergleichenden Analyse der Europadebatten in allen Mitgliedstaaten bis zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, von der vorausschauenden und auswertenden Betrachtung nationaler Präsidentschaften bis zu transnationalen Leitbild-Debatten und zu Problemen in spezifischen Politikfeldern.

Schließlich verdient noch eine andere Dimension der Institutstätigkeit Erwähnung. In Selbstdarstellungen des IEP taucht seit Jahren neben den Stichworten ‚Forschung‘ und ‚Forum‘ noch ein drittes auf: ‚Fortbildung‘. Das Institut wirkt an Postgraduierten-Studiengängen mit (hier ist nicht die Rede von der akademischen Nebentätigkeit einzelner hauptberuflich tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter). Im Lauf der Jahre hat das Institut in zunehmendem Maß informatorische und akademische Heranführungs- und Fortbildungsveranstaltungen für Beamte, Parlamentarier und Medienschaffende und andere Multiplikatoren (zum Beispiel Trainer) in jüngst beigetretenen Mitgliedstaaten, in beitriftswerbenden Ländern und Nachbarschaftspartnerländern durchgeführt. Man ist versucht zu meinen: Nach Jahrzehnten agiert das Institut nun auch wieder als ‚Bildungswerk‘ im Dienste der ‚Europäischen Politik‘ – jetzt aber grenzüberschreitend und für Profis.

Der Fortgang der Europapolitik stellt neue Aufgaben

Die Aufzählung von Aufgaben und Themen, die das Institut für dringlich und wichtig hielt und hält, zeigt auf, wie sehr sich mittlerweile die grundlegenden Bedingungen der Integrationspolitik abermals verändert hatten und veränderten. Wieder nur stichwortartige Andeutungen:

- Die Einstellungen von Regierungen, politischen Eliten, aber auch von Bürgerinnen und Bürgern hatten sich gewandelt.
Die „immer engere Union der europäischen Völker“ erschien manchen Zeitgenossen zunehmend unheimlich. Die Entfremdung zwischen der Union und den Bürgerinnen und Bürgern wurde zum Problem.
- Die Erweiterungen und die damit gegebene Zunahme der strukturellen und der politisch-kulturellen Heterogenität erschwerte die Formulierung substanziell anspruchsvoller Vertiefungsprojekte.

30 Institut für Europäische Politik: 50 Jahre Integrationsforschung: Rückblick und Perspektiven, in: *integration* 1/2010, S. 78-85.

Je schwieriger deren Vereinbarung und Umsetzung wird, umso mehr wird die Gemeinwohl-Loyalität der Akteure herausgefordert und desto stärker verliert die normative Kraft der unionalen Rechtsordnung ihre Selbstverständlichkeit.

Seit Heinrich Triepel ist es ein Gemeinplatz, dass unter solchen Bedingungen das Spiel der Mächte um Hegemonie, Koalitionspolitik und Gleichgewicht das Geschehen zunehmend bestimmt.

Es wäre zu einfach, schlichtweg eine Wiederkehr des Nationalismus zu konstatieren. Strukturelle Bedingungen bringen die nationalen Akteure dazu, dem jeweiligen Eigeninteresse einen höheren motivationalen Stellenwert zu geben.

- Der Versuch, diesen Tendenzen durch die Promotion der rechtlichen Grundordnung der Union zur ‚Verfassung‘ entgegenzuwirken, scheiterte. Das Ringen um den Lissabon-Vertrag schloss sich an, und dann die Kontroverse um seine Einschätzung durch die Juristen, insbesondere die Verfassungsrichter, sowie durch die Bürgerinnen und Bürger (nun ganz besonders durch die irischen).

Angesichts dieser Entwicklungen ist der mehrmals angesprochene Wandel des Verständnisses jener ‚Integrationsverantwortung‘ nicht ganz so erstaunlich, wie es die simple Gegenüberstellung damaliger und heutiger Sichtweisen und Thesen nahelegen mag. Dennoch gibt dieser Wandel zu denken.

Manches, was vor 50 Jahren – und noch in den 1970er Jahren – als unproblematisch galt, klingt heute wie eine weltfremde Utopie oder wie eine abseitige, verantwortungslose Irrlehre. Was bedeutet das?

- Sind Theoretiker und Praktiker heute einfach um Erfahrungen reicher? Waren sie damals naiv?
- Sind die anfänglichen Beweggründe zur föderalen Integration als mythisch und chimärenhaft durchschaut?
- Waren die politischen Klassen und die Bürgerinnen und Bürger damals in einem ‚falschen Bewusstsein‘ befangen, von dem sich vor allem die Regierenden und die ‚Höchststrichter‘ nun emanzipiert haben?
- Oder könnte es damit womöglich doch eine andere Bewandnis haben?
- Womöglich gar derart, dass eher das sich den neuen Herausforderungen verschließende Bewusstsein das falsche ist?

In der gemeinsamen Anhörung der Bundestags- und Bundesratsausschüsse für EU-Angelegenheiten Ende August 2009 betonte unser Kollege Armin von Bogdandy, dass in einer Demokratie auch die Staatsorgane eine „kritische Öffentlichkeit“ brauchen, das Bundesverfassungsgericht eingeschlossen. Eine Instanz dieser kritischen Öffentlichkeit müsse die Wissenschaft sein.³¹ Das stimmt. Aber diese kritische Öffentlichkeit darf sich nicht nur auf Professorengilden beschränken. Eine Einrichtung wie unser Institut hat dabei eine besondere Aufgabe, weil hier politische Verantwortungsträger, Wissenschaftler und Bewusstseinsbildner beisammen sind.

‚Integrationsverantwortung‘ ist nicht nur den formellen nationalen Verfassungsorganen und denen der Union aufgetragen, sondern uns allen, die wir zugleich Staats- und Unionsbürgerinnen und -bürger sind, also – um mit Peter Häberle zu reden – Teilhaber an der Aufgabe der Verfassungsinterpretation.³²

31 Deutscher Bundestag (16. Wahlperiode): Öffentliche Anhörung. Protokoll der 90. Sitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union. Gemeinsame Sitzung mit dem Ausschuss für Europäische Fragen des Bundesrates, Mittwoch, dem 26. August 2009, 15.30 Uhr und Donnerstag, dem 27. August 2009, 8.00 Uhr, Protokoll Nr. 90 vom 01.09.2009, S. 98.

32 Peter Häberle: Europäische Verfassungslehre, Baden-Baden 2001 (u. ö.), u. a. S. 245ff., 260ff., 267ff.

Nach 50 Jahren muss dieses Institut die Prioritäten seines Wirkens neu definieren. Es sollte dabei die historische Tiefendimension der Europapolitik und ihrer wissenschaftlichen Analyse nicht verdrängen. Es sollte sich jedoch auch nicht an vergangene Vorstellungen binden, wenn diese durch den Gang der Dinge definitiv überholt sind. Das Rad der Geschichte lässt sich nicht zurückdrehen, auch was die Leitbilder betrifft.

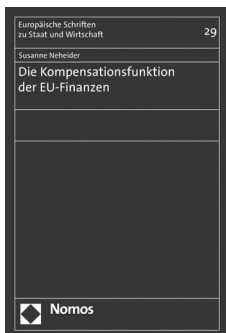
Die Einsicht in die Geschichtlichkeit legt es übrigens auch nahe, dass die Wissenschaft sich nicht nur mit Problemen befasst, die gerade aktuell auf die Politik zukommen. Die politischen Verantwortungsträger und die Bürgerinnen und Bürger sollten sich auch auf Herausforderungen einstellen können, die noch nicht sofortigen und dringenden Handlungsbedarf auslösen. Wissenschaftler stehen etwas weniger unter unmittelbarem Entscheidungsdruck. Sie haben eher die Chance, vorauszudenken. Man sollte ihnen diese Chance geben. Vielleicht können auch jene Einrichtungen, deren Aufgabe die Förderung wissenschaftlicher Arbeit ist, zu der Erkenntnis gelangen, dass der Politik die Entfaltung und Inanspruchnahme der ‚ars coniecturalis‘ größeren Nutzen bringen kann, als kurzatmige Versuche, Argumente zur Rechtfertigung von Entscheidungen beizubringen, die ohnehin schon im Gang sind.

Und noch einen zweiten Gedanken würde ich der Europaforschung gern auf den Weg geben: Sie hat sich im Laufe von 50 Jahren zunehmend professionalisiert, verzweigt, oft auch sehr speziellen Details gewidmet. Das ist gut so. Aber dabei könnte die Gefahr aufkommen, dass ein wichtiges Vermögen auf der Strecke bleibt: die Fantasie; die Fähigkeit, sich Alternativen vorzustellen und sich so vom Geläufigen zu lösen.

Das Postulat, die Europatheorie sollte sich von der Bindung an geläufige Vorstellungen von Staatlichkeit frei machen, ist eine alte Sache. Angesichts des unverkennbaren ‚normativen turn‘ kann man an Legitimitätskriterien, Demokratiekonzepte, Föderalismusmodelle denken. Was einem vertraut ist, empfindet man als anheimelnd. Das gilt zumeist für Bürgerinnen und Bürger. Kognitive Dissonanz kann weh tun. Manchmal gilt das auch für Richter (wenn sie im Gehäuse ererbter Lehrgebäude und Dogmatiken denken).

Was die Politik selbst betrifft, so produziert sie nicht eben ein Übermaß an originellen Einfällen, die geeignet wären, ‚deadlocks‘ aufzubrechen und über sie hinauszuführen. Dürfte ich mir im Traum von der guten Fee etwas für die Europaforschung wünschen – es wäre ein Mehr an produktiver und kreativer Einbildungskraft (freilich nicht auf Kosten methodischer Sorgsamkeit). Trotz aller Pfadabhängigkeit der Europapolitik – auf neue Herausforderungen wird man neue Antworten finden müssen.

Dem wird sich auch das „Institut für Europäische Politik“ zu stellen haben.



Die Kompensationsfunktion der EU-Finzen

Von Dr. Susanne Neheider

2010, 172 S., brosch., 34,– €, ISBN 978-3-8329-5162-7

(Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 29)

Der Haushalt der Europäischen Union wird maßgeblich durch politökonomische Faktoren bestimmt. Das Werk unterzieht diese Faktoren einer eingehenden Analyse.



Nomos