

Wolfgang W. Mickel (+)
**Das erweiterte Europa. Eine fachliche und didaktische
Problemanzeige (EE 2004)**

Hinweis: Dieser Aufsatz von Wolfgang Mickel aus dem Jahr 2004 hat für die didaktische Einbringung angesichts der Diskussionen über Erweiterung und Bewahrung des Nationalstaats in einem sich vereinigenden Europa eine neue Bedeutung erhalten

1. Kurzer politischer und geschichtlicher Rückblick

„Die globale Interdependenz von Staaten, ihre partielle Ohnmacht, die eigenen Angelegenheiten ihrer Bevölkerungen selbst zu bewältigen, für Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit allein zu sorgen, an der Weltwirtschaft zu partizipieren, die Rohstoffe gerecht zu verteilen, Bedrohungen und Katastrophen selbst zu bewältigen, im "Spiel der Mächte" als global players mitzumischen, ihre wirtschaftlichen und sonstigen Potenzen international einzusetzen, einen gehobenen Lebensstandard zu garantieren usw., zwingt zur Zusammenarbeit im europäischen und weltweiten Maßstab und mit Hilfe regionaler Bündnisse. Dies gilt seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs (1945) u. a. für Staaten europäischer Größenordnung. Sie sind angesichts ihrer exponierten geopolitischen Lage, ihrer hohen Importabhängigkeit von wichtigen Rohstoffen usw. nicht mehr voll imstande, die entscheidenden politischen, wirtschaftlichen, sozialen und technologischen Probleme allein zu lösen, ferner Sicherheit und Fortschritt allein zu garantieren. Daraus resultiert(e) die reduzierte Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten in Europa, mit Ausnahme der (damaligen) Sowjetunion. Für Deutschland West und Ost bedeutete der Eintritt in ein Bündnissystem zugleich die allmähliche Aufhebung der Isolation nach dem Kriege und die Einbindung in die Abwehrmechanismen während des sich anschließenden sog. Kalten Krieges. Von Seiten der Siegermächte ging es um die Vermeidung einer deutschen Wiederaufrüstung durch politische, wirtschaftliche und militärische Integration.

Die Supranationalität, die auch Teileinheiten (Regionen, Staaten) einschließt (und von der Transnationalität als einem Netzwerk grenzüberschreitender Regierungs- und Verwaltungsbeziehungen bis in kleinste territoriale Einheiten hinein zu unterscheiden ist, wurde dabei zu einem wichtigen Ziel übernationaler Einigung in Gestalt einer (Kon-)Föderation oder einer europäischen staatenbündischen oder bundesstaatlichen Demokratie mit der "Durchgriffswirkung" von rechtlichen Entscheidungsakten europäischer Instanzen gegenüber nationalen Regierungen und Bürgern. Seitdem gibt es keinen europäischen Staat, der Europa allein repräsentieren könnte. Ob Europa sich als eine souveräne Macht im Konzert der jetzigen und künftigen Großmächte bzw. Großbündnisse etablieren können, hängt von der weltweiten Entwicklung ab und wird nicht zuletzt vom Grad seiner (nicht) kalkulierbaren) Einigungserfolge bestimmt.

2. Integration als Zielprojektion

Die Integration ist zum Schlüsselbegriff für politische, ökonomische, soziale usw. Verständigung, Zusammenarbeit, Verflechtung und Vereinigung zwischen Staaten geworden. Sie wird anhand von theoretischen Konzepten und praktischen Erfahrungen zu fixieren versucht. Dabei spielen die Größenordnung der Staaten, ihre kulturelle und geschichtliche Herkunft, die Ausbreitung ihrer Sprache (2001: elf verschiedene Sprachen in der EU der 15; 2004: 19 Sprachen in der EU der 25; ihre regionale Bedeutung und ihr Internationales politisches Gewicht, ihre Strukturdaten in den Politikfeldern (z.B. Wirtschaft und Währung), der Grad ihrer Demokratisierung usw. eine ausschlaggebende Rolle bei der Erweiterung der EU.

Integration besteht aus einer dynamischen Komponente -dem Prozeß des Zusammenschlusses -und einer statischen Komponente -der Tatsache der Einbeziehung von Politiken, nationalen Rechten u. dgl. in ein Ganzes. Letztlich handelt es sich um eine weitgehende Zusammenführung nationaler Politikbereiche in supranationale, mit übernationalen Befugnissen ausgestattete organisatorische

Strukturen einer bisher noch nicht bekannten und erprobten Qualität unter der Herrschaft des internationalen Rechts.

Integration zwischen Staaten hängt davon ab, ob ein wirksamer Interessenausgleich geschaffen werden kann, ob man bereit ist, auf Souveränitätsrechte (den Insignien unabhängiger Staaten) (wenigstens partiell) zu verzichten (vgl. Art. 24 00). Fortschritte beruhen auf dem Willen von Regierungen, Parlamenten und Parteien, der veröffentlichten Meinung und nicht zuletzt auf den (Wahl-)Entscheidungen von Bevölkerungen (vor allem dort, wo im Gegensatz zur BRD Plebiszite stattfinden können). Mitgliedstaatliche und europäische Souveränität bilden das System einer Mehrebenendemokratie im EU-Europa mit (Einzel-)Staatsräson und Unionsräson sowie einer Machtbalance zwischen einzelstaatlichen (Regional-)Kompetenzen und supranationalen Kernkompetenzen.

Integration geht über die zwischenstaatliche Kooperation weit hinaus, bleibt jedoch unterhalb der Ebene neuer, föderativer Staatsbildung. Für das Gebilde EU sind die traditionellen Begriffe wie Staatenbund und Bundesstaat nicht verwendbar, am ehesten der vom Bundesverfassungsgericht kreierte Begriff des "Staatenverbundes". Man kann auch von einem Mischsystem aus völkerrechtlichen, nationalen und supranationalen Elementen sprechen .

Damit ist über seine Qualität noch nichts ausgesagt, z. B. inwieweit und in welchen Bereichen sowie in welchem Ausmaß die Staaten miteinander verbunden sind/sein sollen. Mit einer Erweiterung der EU bis zu 27/28 Ländern wird eine Vertiefung des gemeinschaftlichen Regierungsprozesses gegenüber dem erreichten Status quo immer unwahrscheinlicher. Es kristallisiert sich eher ein beachtlich integriertes Kerneuropa, bestehend aus den westeuropäischen Staaten (wo Griechenland und Portugal noch an den allgemeinen Standard heranzuführen sind), und ein auf viele Jahre rückständiges, z. T. auf dem Niveau von Entwicklungsländern verbleibendes Osteuropa (mit Ausnahme der Russischen Föderation) heraus (Mehrebenenmethode) .Dabei steht fest, daß alle EU-Mitgliedsländer ihren Status als souveräne Einzelstaaten beibehalten werden. Sie werden weiterhin auch eine nationale Politik verfolgen, ihre Interessen u. U. mit Hilfe des Vetorechts in der EU, das aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips in vielen Bereichen ist, wahrnehmen und dadurch den Entscheidungsprozeß blockieren oder fördern (können). Beispielsweise ist es unwahrscheinlich, daß der Osten ohne gigantische finanzielle Transfers aus dem Westen sein wirtschaftliches und soziales Niveau wird angleichen können. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung einzelner Länder in der EU verlangt die gleichberechtigte politische Teilnahme dieser Staaten von Anfang an. Dabei fallen ihre teilweise nichtwestlichen kulturellen Traditionen und Herkünfte stark ins Gewicht

3. Die neue Architektur Europas

Es wird sich eine neue Architektur von Staatlichkeit herausbilden müssen, für die die Begriffe der traditionellen Staat:-und- Verfassungslehre nicht greifen, in der supranationale und nationale Akteure und Kompetenzen auf komplizierte Weise integriert sind. Das so entstehende mehstufige System von Staatlichkeit kann beschrieben werden durch -seinen Mehrebenencharakter (Ausdifferenzierung von intergouvernementalen und supranationalen Handlungsarenen im Entscheidungssystem)

- -eine starke institutionelle Verflechtung zwischen nationalen und supranationalen Institutionen (EU als Verbundsystem)
- -eine großes Maß an Präsenz und Entscheidungskompetenz der einzelstaatlichen Akteure im EU-System.

Integration wird infolge seiner unzureichenden Festlegung häufig unverbindlich für jede Art von Kooperation und Koordination verwendet und bezeichnet im internationalen Rahmen sowohl eine sektorale wie totale Zusammenarbeit bis hin zu dem (umstrittenen) Ziel einer "europäischen" oder "politischen Union".

Das Fehlen eines politisch definierten Begriffs von Gesamteuropa, in seinen Grenzen und in seiner praktischen Ausgestaltung, macht Regierungspolitik -sofern sie überhaupt möglich ist -anhand von (den Mangel einer Gesamtkonzeption erkennen lassenden) ad-hoc-Entscheidungen aufgrund je unterschiedlicher Interessenlagen der Mitgliedstaaten zu einem Balanceakt, wie nicht zuletzt an zentralen Begriffen deutlich wird. Der Text des Amsterdamer Vertrags (s. u.) vermeidet z. B. auf britische Intervention aus innenpolitischen Gründen (Befürchtungen um die Zentralgewalt in London) eine Festlegung auf den Begriff " Föderalismus" als staatsrechtliches Prinzip einer künftigen Union.

Ebenso vorsichtig ist man gegenüber dem für die BRD wichtigen leitenden Prinzip des Kommunalverfassungsrechts, in der Staatslehre der meisten Mitgliedsländer unbekannt und nicht justiziablem Begriff der "Subsidiarität". Darunter wird im allgemeinen verstanden, daß Angelegenheiten, die von kleineren Einheiten (auch Staaten) gelöst werden können, auch von diesen gelöst werden sollen. Andere Staaten kennen keine verfassungsmäßige Zuständigkeitsordnung nach dem Subsidiaritätsprinzip. Sie fürchten sich vor dieser Formel relativer Unbestimmtheit, nicht zuletzt vor der Einschränkung von Souveränität.

All das bedeutet, daß die Finalität eines (gesamt-)europäischen Zusammenschlusses noch nicht entschieden ist und durch die Erweiterung immer schwieriger wird. Eine "Politische Union" müßte mit klaren Befugnissen ausgestattet und auf die Basis einer Verfassung gestellt werden: ein Parlament mit allen Kompetenzen (mit einem legislativen und budgetären Mitentscheidungsrecht sowie in allen Politikfeldern), eine handlungsfähige Regierung, die Machtverteilung zwischen Kommission, EP und Ministerrat (Trennung zwischen legislativen und exekutiven Aufgaben), Grundsatzlegitimation durch die europäischen Völker. Infolgedessen läßt die Europäische Union sich system- und organisationstheoretisch (Inneres- und äußeres Mehrebenensystem) als institutionelle Ordnung aus der Status-quo-Perspektive und/oder handlungstheoretisch als Regierungshandeln (Kompetenzen; politische Führung, Gestaltung, Steuerung; nicht identisch mit Verwaltung) aus der individuellen oder kollektiven Akteursperspektive analysieren. Es geht also nicht nur um die Erforschung des Systems (z. B. auf der [legislatorischen] Grundlage einer Verfassung, Geschäftsordnung, Gerichtsurteilen, Beamtengesetzen), sondern auch wie regiert wird (z. B. durch [funktionale] Formen der Kommunikation, informelle Vereinbarungen, "Spielregeln", Absprachen, Beziehungen, interne Handlungsmuster; Machtverhältnisse und -ausübung).

Worin besteht /-stand jeweils die intergouvernementale Kooperation, die –mit unterschiedlicher Dimension -zu einer Integration ausgeweitet wird/wurde? Bei der konkreten Ausprägung können Einzelbereiche (-politiken) als Teil eines politischen und/oder wirtschaftlichen Gesamtsystems übernational zusammengefaßt werden. Eine günstige Konstellation bietet sich unter kulturell, politisch, wirtschaftlich usw. ähnlich strukturierten und traditionell verbündeten Staaten. Jedoch lassen selbst enge Gemeinsamkeiten wie in Westeuropa nicht eo ipso auf gleiche Interessenlagen und Handlungsperspektiven der einzelnen (Mitglied-)Staaten schließen. Im Gegenteil, die natürlichen Divergenzen in zentralen Strukturdaten von Wirtschaft, Gesellschaft und Politik, beruhend auf klimatischen, geographischen, geschichtlichen, ideologischen, kulturellen usw. Gegebenheiten, bedingen unterschiedliche Vorstellungen von der Notwendigkeit nationaler sektoraler Zusammenschlüsse. Insgesamt haben die internationalen Ereignisse einen weitgehend binnenstrukturellen Charakter ("Weltinnenpolitik") angenommen, deren Management neue transnationale Steuerungssysteme erforderlich macht.

Der Aufbau regionaler politischer Entscheidungsgewalten erfolgt als ein langsamer funktionaler Prozeß, d. h. innerhalb bestimmter, sich jeweils anbietender Funktionsbereiche mit je qualitativ unterschiedlicher Gestalt (Legislative und Exekutive). Die Integrationsstrategie ist nach wie vor heftig umstritten. Einigkeit besteht darüber: daß eine flexible Integrationspolitik entwickelt werden müsse, wobei die sog. Funktionalisten einheitliche, sektorale Strukturen schaffen wollen, während die sog. Föderalisten oder Konstitutionalisten die europäische Einheit in einem verfassungsgebenden Akt qua Verfassung und unabhängiger transnationaler Organe herstellen wollen. Nach Auffassung der Konföderalisten (z.B. Gaullisten) soll der Einfluß der Regierungen vorherrschend bleiben.

Für den Bürger ist der Nationalstaat nach wie vor die hauptsächlichste Bezugsgröße und der eigentliche politische Akteur. Spürbare Einblicke in den Stand der europäischen Einigung erhält er durch das EU-Bürgerrecht (aktives und passives Wahlrecht auf der unteren Ebene im Aufenthaltsland, alle sozialen Rechte und Pflichten; unbegrenztes Aufenthalts- und Arbeitsrecht usw.) sowie zunehmende Internationalisierung auf allen Lebensgebieten.

4. Bildungspolitische und didaktische Auswertungen

Europäismus und Kosmopolitismus verhalten sich als Bildungsziele komplementär zu einander, Befürchtungen im Hinblick auf eine übersteigerte Eurozentrizität, auf einen Euroegoismus, sind

unbegründet. Man sollte zwischen einer (starken) *Europazentriertheit* und einer (den Wechsel der Perspektive beinhaltenden) *Europaorientiertheit* unterscheiden, Eurozentrismus muß universalistisch angelegt sein, Die zentralen Fragen der Weltpolitik führen zu einer Art von Global Governance, Eine ernsthafte Ausrichtung des Bildungsprogramms an einer Form von "Weltbürgerschaft" halte ich für illusionär, mindestens so lange, wie der erste Schritt –das Erreichen einer europäischen Bürgerschaft - noch nicht vollzogen wurde. Andererseits bildet die globale Dimension keinen grundsätzlichen Widerspruch zur regionalen europäischen. Sie verläuft dialektisch, wie aus der Geschichte der Staaten hervorgeht und von Kants Länder- und Kontinentalgrenzen ignorierenden Überlegungen (gegen Ende des 18. Jhs.) zum "ewigen Frieden" qua Weltregierung theoretisch prognostiziert wurde. Bis jetzt ist der Begriff der Weltgesellschaft (wie des Weltbürgers) mehr metaphorisch als analytisch gemeint. Eine Einheit der Welt existiert nicht trotz Vereinte Nationen, Welthandelsorganisation (WTO) u. a. Die Entwicklungsprozesse staatlicher Politik (Wirtschaft, Wissenschaft, Technik, Zivilisation, Recht, Soziales usw.) im Weltmaßstab laufen nicht direkt auf einander zu. Man kann sie sich eher als ein asymmetrisches Gittermodell (Czempiel) vorstellen. Auf alle Fälle kommt es auf ein unkonventionelles Voraus- und Weiterdenken an, auf die allmähliche Ablösung von tradierten (nationalstaatlich vorgegebenen) Strukturen und Begriffen, auf die grundsätzliche Möglichkeit der Aufgabe von nationalen Kategorien, auf die gedankliche Konstruktion von neuen Formen der Zusammenarbeit auf allen Gebieten.

Demgegenüber ist das unmittelbare politische Bildungsziel innerhalb der EU die Herstellung einer (Staaten-)Gemeinschaft bzw. Union mit (noch) offenem Ausgang (Finalität). Darin sollen –derzeit 15, später ca. 30- europäische Länder (außer Rußland) bei Wahrung ihrer je eigenen kulturellen, geschichtlichen usw. Tradition sich in wesentlichen Fragen ihrer (dann nicht mehr nationalstaatlichen) Existenz mehr oder weniger zusammenschließen, um ein handlungsfähiger, internationaler Faktor darzustellen und dauerhaft Frieden, Freiheit, Gerechtigkeit, allgemeine Wohlfahrt und Demokratie für alle BürgerInnen zu erreichen und zu sichern. Die handwerklich-politische Umsetzung dieser Begriffe kann hier nicht weiter verfolgt werden.