

Olaf Leibe

Europa zwischen Nationalstaat und Integration

Olaf Leiß

Europa zwischen Nationalstaat und Integration



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16056-6

Inhalt

1	Einleitung	7
2	Staatlichkeit und europäische Integration	23
2.1	Funktionen und Formen europäischer Leitbilder	25
2.1.1	<i>Zur Funktionalität von Leitbildern</i>	25
2.1.2	<i>Formen europäischer Leitbilder</i>	28
2.1.3	<i>Über den Mangel und die Inflation europäischer Leitbilder</i>	34
2.2	Denationalisierung und Entgrenzung von Politik	39
2.2.1	<i>Der Nationalstaat unter dem Druck der Globalisierung</i>	40
2.2.2	<i>Von der Entgrenzung zur Denationalisierung</i>	48
2.2.3	<i>Zur Nachhaltigkeit etablierter Grenzen</i>	53
2.2.4	<i>Zur Rolle und Funktion von Grenzräumen in Europa</i>	62
2.3	Die Zukunft des Nationalstaats in Europa	67
2.3.1	<i>Paradigmen der Integration</i>	68
2.3.2	<i>Das „Modell der differenzierten Souveränität“ als neues Paradigma</i>	73
2.4	Regieren in einer europäischen Demokratie	77
2.4.1	<i>Good Governance in der Europäischen Union</i>	78
2.4.2	<i>Parlamentarisierung der Europäischen Union</i>	85
2.5	Ertrag und Perspektiven	95
3	Gesellschaft und europäische Integration	99
3.1	Chancen kollektiver Identitätsbildung	100
3.1.1	<i>Theoretische Konstruktionen kollektiver Identität</i>	100
3.1.2	<i>Historische Nationenkonzepte und Identitätstheorien</i>	106
3.2	Die Ausbildung einer europäischen Identität	111
3.2.1	<i>Theoretische Konstruktionen einer europäischen Identität</i>	111
3.2.2	<i>Empirische Befunde einer europäischen Identität</i>	117
3.3	Die Zukunft der nationalen Gesellschaften in Europa	122
3.3.1	<i>Die Theorie des realistischen Gruppenkonflikts</i>	122
3.3.2	<i>Die Theorie der sozialen Identität</i>	126
3.4	Europäisches Identitätsmanagement	130
3.4.1	<i>Dekategorisierung der nationalen Identität</i>	131
3.4.2	<i>Rekategorisierung der nationalen Identität</i>	133
3.4.3	<i>Das „Modell der differenzierten Identität“ als neues Paradigma</i>	141

3.5 Ertrag und Perspektiven	157
4 Eine Verfassung für Europa	163
4.1 Der Weg zum Konvent	165
4.1.1 <i>Rechtswissenschaftliche Positionen im Vorfeld des Konvents</i>	165
4.1.2 <i>Politische Positionen im Vorfeld des Konvents</i>	167
4.1.3 <i>Vorbereitungen zum Konvent</i>	178
4.1.4 <i>Die Konventsmethode</i>	183
4.2 Renationalisierung im Umfeld des Konvents	186
4.2.1 <i>Die Konventsarbeit im Spiegel des Intergouvernementalismus</i>	187
4.2.2 <i>Fallstudie I: Europa und die Irak-Krise</i>	189
4.2.3 <i>Fallstudie II: Stabilitätspakt und gemeinsame Agrarpolitik</i>	193
4.2.4 <i>Zum Wandel der Nationalstaatlichkeit in Europa</i>	198
4.3 Denationalisierung im Rahmen der Konventsarbeit	200
4.3.1 <i>Die Konventsarbeit im Spiegel der Deliberationstheorie</i>	200
4.3.2 <i>Die Verbindung zwischen Konvent und Zivilgesellschaft</i>	202
4.3.3 <i>Die Arbeit im Konvent als Beispiel für Deliberationsprozesse</i>	207
4.3.4 <i>Die Rolle des Präsidiums</i>	210
4.4 Europa in neuer Verfassung	214
4.4.1 <i>Vom Konventsentwurf zum Vertrag von Lissabon</i>	214
4.4.2 <i>Grundwerte europäischer Politik</i>	224
4.4.3 <i>Die institutionelle Weiterentwicklung</i>	226
4.4.4 <i>Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik</i>	229
4.5 Ertrag und Perspektiven	232
5 Nationale Fragmentierung und Integration in Europa	237
5.1 Das europäische Integrationsprojekt	237
5.1.1 <i>Die Erweiterung der EU</i>	238
5.1.2 <i>Die Vertiefung der EU</i>	245
5.2 Modelle europäischer Demokratie	252
5.2.1 <i>Die Konkordanzdemokratie</i>	252
5.2.2 <i>Die kosmopolitische Demokratie</i>	258
5.2.3 <i>Die offene Republik</i>	260
5.3 Der doppelte Charakter einer Europäischen Republik	262
5.3.1 <i>Die Europäische Republik als Netzwerk</i>	262
5.3.2 <i>Die Europäische Republik als Bürgerunion</i>	267
Literaturverzeichnis	275

1 Einleitung

Als die Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Italiens und der Benelux-Staaten am 25. März 1957 den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Rom unterzeichneten, legten sie den Grundstein für eine Organisation, die sich bis heute grundlegend von allen anderen internationalen Zusammenschlüssen unterscheidet. Denn sie taten dies „in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“ und „entschlossen, durch gemeinsames Handeln den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, indem sie die Europa trennenden Schranken beseitigen“ (Präambel EWGV). Die prominente Stelle direkt am Anfang der Präambel des EWG-Vertrags zeigt die herausgehobene Bedeutung, die die Staats- und Regierungschefs dem Prozess der allmählichen Integration beimaßen. Es geht um eine möglichst dichte Verknüpfung der Völker und Staaten in Europa, um gemeinsames Handeln und eine langfristig und zukunftsorientierte angelegte Verflechtung von Nationen und Nationalstaaten. Sie sind bis heute die Grundpfeiler der Integration geblieben.

Dieser doppelte Charakter der europäischen Integration ist von Politik und Wissenschaft lange vernachlässigt worden. Lange, viel zu lange Zeit stand vor allem die Integration der Staaten im Vordergrund. Es ging um die Etablierung tragfähiger Verhandlungssysteme, um Konfliktreduzierung und Konsensproduktion, um intergouvernementale Kooperation auf unterschiedlichen politischen und administrativen Ebenen und die Stärkung der Gemeinschaftsorgane unter weitgehender Schonung der mitgliedstaatlichen Souveränität. Doch der „Schock von Dublin“ brachte es erneut zu Tage: Die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union stehen der Integration zunehmend skeptisch gegenüber. Am 12. Juni 2008 lehnte eine überraschend deutliche Mehrheit von 53,4% gegenüber 46,6% Ja-Stimmen den Vertrag von Lissabon ab. Nach der Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden ist dies nun schon die dritte Niederlage in Folge. Damit wird immer deutlicher, dass sich die beiden Säulen der Integration, die Staaten und die Völker, weit auseinander entwickelt haben. Das Elitenprojekt der europäischen Integration wird von den Betroffenen offensichtlich nicht mitgetragen. In dieser Situation ist es dringender und aktueller denn je, nach Möglichkeiten einer engeren Verzahnung beider Prozesse zu suchen und Chancen einer weiteren Vertiefung der Union auszuloten.

Die Theorien, die in der Frühphase der Integration entwickelt worden sind, haben nicht nur analytischen Charakter. Sie sind zugleich normative Leitbilder der zukünftigen Ausgestaltung der Gemeinschaft. Sie erklären und weisen den Weg zugleich. In der Wissenschaft beherrschten zunächst drei Theorien die Integrationsforschung. Der Föderalismus setzte dezidiert auf den Ausbau einer Staatlichkeit oberhalb des Nationalstaates. Eine neue politische Einheit sollte die Souveränität und Macht des Nationalstaates einhegen, konsensproduzierend und damit friedensschaffend wirken.¹ Nur ein europäischer Bundesstaat, der als Vereinigte Staaten von Europa durchaus mit den USA vergleichbar ist, kann langfristig diese starke Wirkung entfalten. Ziel der europäischen Integrationspolitik muss es daher sein, die wechselseitige Verflechtung weiter vorantreiben und unumkehrbar zu machen. Der Intergouvernementalismus betonte dagegen die Position der Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“. Trotz der partiellen Zusammenlegung von Souveränität und Kooperation im Rahmen der Europäischen Union sind und bleiben es letztlich die Mitgliedstaaten, die die Entscheidungsfindung auf der europäischen Ebene dominieren.² Als Basiseinheit haben sie auch den bestimmenden Einfluss auf die weitere Ausgestaltung der Integration. Da sie kein Interesse an einer nachhaltigen Schwächung ihrer Position haben, wird die EU auch langfristig nicht mehr als ein Staatenbund sein können. Der Neo-Funktionalismus wiederum hob die Sogwirkung hervor, die von den neu gegründeten Gemeinschaften in Europa ausgeht.³ Integration beginne zwar in eng begrenzten Teilbereichen, aber aufgrund ihrer inhärenten Logik breite sich die Kooperation bald auf weitere Politikfelder aus. Die Gemeinschaft werde durch die quasi-automatischen „spill-over-Effekte“ weiter gestärkt, so dass langfristig eine eng verflochtene Gemeinschaft entstehen werde, die zunehmend als Adresse auch mitgliedstaatlicher Politik, von Interessengruppen und anderen Organisationen wahrgenommen werde.

Alle drei frühen Groß-Theorien verwiesen auf analytisch interessante Aspekte der europäischen Integration. Die Unterschiede lagen jedoch in der unterschiedlichen Betonung der einzelnen Aspekte sowie in der Prognose über den Fortgang der Integration. Dass die Integration ein Prozess sei, darin waren sich alle Theorieangebote einig, doch unterschieden sie sich deutlich in der Auswahl der bestimmenden Faktoren und damit in der Konkretisierung des Integrationszieles. Die Theoriedebatte erschöpfte sich in den 1960er Jahren allmählich und kam mit der Eurosklerose praktisch zum Erliegen.

Nach langen Phasen des nur sehr zögerlichen Ausbaus der Europäischen Gemeinschaft erhielt die Integration einen wesentlichen Schub mit dem Fall des Ei-

¹ Vgl. Carl J. Friedrich: *Europa – Nation im Werden?*, Bonn 1972.

² Vgl. Stanley Hoffmann: *Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, 95 (3), 1966, S. 862-915.

³ Vgl. Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe*, Stanford 1958.

sernen Vorhangs 1989/90. In einem weltgeschichtlich günstigen Augenblick war es möglich, die scheinbar auf ewig zementierte Teilung des Kontinents zu überwinden und demokratische, pluralistische und marktwirtschaftliche Strukturen auch in Mittel- und Osteuropa zu etablieren. Die Etablierung demokratischer Strukturen nach westlichem Vorbild, Durchsetzung von Menschenrechten, freie politische Partizipation und die Schaffung eines allgemeinen wirtschaftlichen Wohlstands waren nun auch für die verloren geglaubte andere Hälfte Europas möglich. Wohlstandsmaximierung durch den forcierten Aufschwung einer marktwirtschaftlich orientierten Ökonomie sowie die Durchsetzung der Grundprinzipien der liberalen Demokratie und damit die Angleichung an die westlichen Verhältnisse schien innerhalb einer Dekade möglich. Im Gefolge der Grenzöffnung waren die Erwartungen auf allen Seiten grenzenlos. Und auch in der Wissenschaft wurde zunächst überzeugend das „Ende der Geschichte“ im Sinne des Siegeszuges allgemein gültiger liberaler Werte verkündet.⁴

Als die erhofften Veränderungen dann doch nicht mit der Geschwindigkeit eintrafen, mit der sie erwartet worden sind, schwand die Zuversicht in Mittel-, Ost und Südosteuropa und lange überwunden geglaubte Verhaltensmuster kamen als Folge allgemeiner Unsicherheit wieder zum Vorschein. Der Nationalismus als bis dahin eher latenter politischer Reflex, der zudem von den sozialistischen Regimen permanent gelehnt worden war, entwickelte sich dabei sicherlich zur größten Herausforderung. Mit dem Auseinanderbrechen der Tschechoslowakei, den zum Teil blutigen Ausschreitungen gegen Minderheiten in Südosteuropa, der Herauslösung neuer Nationalstaaten aus dem Leichnam der Sowjetunion sowie den höchstem Maße grausamen und verlustreichen Kriegen in Jugoslawien schien das östliche und südöstliche Europa nahtlos an die Zeit nach dem Ersten Weltkrieg anzuknüpfen.

In einem bemerkenswerten historischen Paradox gelang es zugleich mit den Turbulenzen in Mittel- und Osteuropa, der westeuropäischen Integration mit dem Vertrag von Maastricht einen entscheidenden Impuls zu verleihen. Mit dem „Vertrag über die Europäische Union“ einigten sich die Mitgliedstaaten im Dezember 1991 in der kleinen niederländischen Stadt Maastricht auf ein neues Leitbild. Nun wurde eine politisch ausgerichtete Europäische Union als Überbau über die bisher eher ökonomisch verstandene Europäische Gemeinschaft gestellt. In der Fortsetzung der Formulierung des EG-Vertrages zeigten sich die Staats- und Regierungschefs „entschlossen, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“ und ließen sich leiten von dem „Wunsch, Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen

⁴ Vgl. Francis Fukuyama: Das Ende der Geschichte. Wo stehen wir?, München 1992.

übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser wahrzunehmen“ (Präambel EUV). Der Vertrag von Maastricht läutete eine neue Ära der europäischen Integration ein, insofern es den damaligen Mitgliedstaaten gelang, die Gemeinschaft entscheidend zu vertiefen und sowohl im institutionellen als auch im Policy-Bereich wegweisende, originelle Neuerungen einzuführen. Größere Transparenz und Bürgernähe, demokratischere Entscheidungsverfahren und ausgedehnte Entscheidungskompetenzen in immer mehr Politikbereichen sollte die neue Union auszeichnen. Zu diesem Zweck sollte die Union zusätzlich zur bisherigen Gemeinschaft eine europäische Außen- und Innenpolitik umfassen.

Nach dem Vorbild eines antiken griechischen Tempels dominierte die Europäische Union sinnbildlich als Dach das Integrationsprojekt. Als Säulen fungierten die ursprüngliche Europäische (Wirtschafts-)Gemeinschaft, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Zusammenarbeit die Innen- und Justizpolitik. Während die neu geschaffenen Bereiche der gemeinsamen Außen- und Innenpolitik vor allem die mitgliedstaatlichen Politiken koordinieren sollte, gab es in der ersten Säule umwälzende Veränderungen durch die Stärkung der Gemeinschaftsinstitutionen. Das Europäische Parlament wurde durch die Einführung des Verfahrens der Mitentscheidung und die Mitbestimmung bei Wahl und Abwahl der Kommission entscheidend aufgewertet. Die Gründung des Ausschusses der Regionen trug der gestiegenen Bedeutung der regionalen Ebene Rechnung, und die Einführung der Unionsbürgerschaft ließ die europäischen Bürger vom bloßen „Marktbürger“ zu einem politischen Subjekt auf europäischer Ebene werden. Die Gründung der Wirtschafts- und Währungsunion war eine einschneidende Neuerung. Die Mitgliedstaaten verpflichteten sich zu einer einheitlichen Währungspolitik und führten in drei Stufen eine gemeinsame Währung ein. Auch auf anderen Gebieten wurden der Union neue Kompetenzen übertragen, so in der Verkehrs-, Forschungs-, Entwicklungs- und Strukturpolitik. Die Sozial- und Steuerpolitik blieben allerdings weiterhin nationale Domänen.

Mit der gegenläufigen Entwicklung von nachholendem Nationalismus und fortschreitender Integration wurde die Teilung des Kontinents in den frühen 1990er Jahren zunächst weiter zementiert. Während Westeuropa und die in der Europäischen Union integrierten Staaten immer enger zusammen arbeiteten, stürzten die ehemals sozialistischen Staaten Mittel-, Ost- und Südosteuropas in das „Tal der Tränen“, das ihnen die schnelle Transformation ihrer politischen und wirtschaftlichen Strukturen bescherte. Die frühen Transformationsjahre waren in diesen Staaten vor allem durch den Zusammenbruch der unrentablen Staatsbetriebe, Hyperinflation und steigende Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Die politischen Auswirkungen der ökonomischen Zerrüttung waren hauptsächlich in der Instabilität der Parteien, die sich erst im Laufe der Dekade festigen konnten, sowie in einer

Pendelbewegung der Wähler zu finden, durch die bei jeder Wahl die jeweilige Opposition an die Macht kam. Die Wähler trauten den herrschenden Parteien nicht zu, ihr Land aus der Transformationskrise zu führen, und glaubten stattdessen den Versprechungen der jeweiligen Opposition, es besser zu machen. In einigen Ländern gewannen populistische Strömungen an Zulauf, andere konnten sich der alten kommunistischen Eliten nicht entledigen. Und manche Staaten, wie beispielsweise Rumänien, glaubten zunächst, ohne eine radikale Anpassung ihrer politischen, administrativen und ökonomischen Strukturen an das übrige Europa auskommen zu können. Gesucht wurde ein „dritter Weg“, der den alten Eliten politisches Überleben und der Bevölkerung Hoffnung auf Wohlstand ohne Einschnitte verhielt. Doch zeigte sich im Laufe der Zeit, dass die Aufgaben zu groß waren, um von einem Land im Alleingang bewältigt werden zu können. Daher setzte sich schließlich auch hier die Einsicht durch, dass nur eine Integration in europäische Strukturen und damit die Europäische Union die Misere des Landes beenden könne.

Der Beitritt zur Europäischen Union wurde prioritäres Ziel aller Regierungen in Mittel- und Osteuropa. Als der Druck dieser Staaten stärker wurde, hat der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs auf seinem Gipfeltreffen in Kopenhagen 1993 drei wesentliche Kriterien aufgestellt, die die Bewerberländer erfüllen müssen, um in die EU aufgenommen zu werden. Die Kandidaten müssen, erstens, politische Kriterien erfüllen. Sie müssen über Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verfügen, Menschenrechte und Minderheitenschutz umgesetzt haben. Sie müssen, zweitens, wirtschaftliche Kriterien erfüllen. Sie müssen über eine funktionierende Marktwirtschaft verfügen und imstande sein, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der Union standhalten zu können. Und sie sollten, drittens, fähig sein, die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen übernehmen zu können. Sie sollen in der Lage sein, nach einer längeren Übergangsfrist den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand (*acquis communautaire*) übernehmen zu können. Für die Aufnahme der beitragswilligen Staaten gab sich die Union ein differenziertes Geflecht unterschiedlicher Heranführungsstrategien sowie politischer und wirtschaftlicher Instrumente. Zur Jahrhundertwende ging es um nicht weniger als um die Integration eines ganzen Kontinents.

Die endgültige Überwindung der Teilung des Kontinents und damit die Beseitigung der Ordnung der Nachkriegszeit erfolgte am 1. Mai 2004, als zehn Staaten Mittel- und Osteuropas, darunter mit den drei baltischen Staaten sogar Länder, die zur Sowjetunion gehört hatten, der Europäischen Union beitraten. Die „Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei“⁵ fand damit ein Ende. Euphorische Politiker sprachen in diesem Zusammenhang sogar von der Wiedervereinigung Europas. Zum

⁵ Vgl. István Bibó: Die Misere der osteuropäischen Kleinstaaterei, Frankfurt/Main 1992, erstmals 1946.

1. Januar 2007 sollten schließlich noch Bulgarien und Rumänien folgen; weitere Länder stehen auf der Warteliste.

Dennoch ist das „Ende der europäischen Geschichte“, verstanden als Geschichte europäischer Staaten, noch lange nicht erreicht. Mit dem „Konvent zur Zukunft der Europäischen Union“, der vom Februar 2002 März bis Juli 2003 unter Führung des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing in Brüssel tagte, hat die Europäische Union zugleich eine neue Form der Weiterentwicklung gefunden als auch eine Verfassung als zukünftige Grundlage der Gemeinschaft entwickelt. Die Auseinandersetzung um die weitere Ausgestaltung der europäischen Integration, die Chancen und Grenzen einer „immer engeren Zusammenarbeit der Völker Europas“ und der Mitgliedstaaten wurde hier exemplarisch deutlich. In der nachfolgenden Regierungskonferenz stellten die Staats- und Regierungschefs jedoch eigene Interessen in den Vordergrund und gefährdeten damit das Projekt einer europäischen Verfassung. So scheiterte der erste Anlauf einer Konsensfindung im Dezember 2003 unter italienischer Präsidentschaft; erst die Fortsetzung der Konferenz brachte im Juni 2004 unter irischer Ratspräsidentschaft einen mühsam errungenen Kompromiss. Die langwierigen und zähen Verhandlungen, die sich nach Abschluss des Konvents noch einmal über fast ein Jahr hinzogen, zeigt die Macht der Mitgliedstaaten. Mag ihr Einfluss auch eingeschränkt werden, noch immer ist die nationalstaatliche Ebene die primäre Entscheidungsebene selbst im integrierten Europa. Und die Referenden in einigen Mitgliedstaaten haben auch die Stärke der Völker noch einmal verdeutlicht. Mit dem Nein der Franzosen und Niederländer im Jahr 2005 wurde das Projekt der europäischen Verfassung in eine „Denkpause“ verabschiedet, die erst 2007 überwunden wurde. Nachdem die deutsche Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 die Staats- und Regierungschefs erfolgreich auf den Abschluss eines weiteren Vertragswerkes einstimmen konnte, wurde nach einer erneuten Regierungskonferenz in der zweiten Jahreshälfte der Vertrag von Lissabon unterzeichnet. Nach der langwierigen Reformphase ratifizierten die Mitgliedstaaten den Vertrag von Lissabon im Jahr 2008 erstaunlich rasch und ohne weitere interne Diskussionen. Bis das negative Referendum in Irland das Projekt in ernsthaft Schwierigkeiten brachte. Ohne eine Zustimmung der Nationen und Nationalstaaten, dies zeigt gerade das Reformprojekt sehr deutlich, kann die Integration in Europa nicht vorankommen. Nation, Nationalstaatlichkeit und Integration bleiben auf diesem Kontinent in spezifischer Weise auch weiterhin eng miteinander verwoben.

Im Gefolge des Ausbaus der Europäischen Union nach dem Vertrag von Maastricht wurde auch die wissenschaftliche Debatte wieder kontroverser und differenzierter. Dabei entstand eine breite Palette von Theorien, die jeweils große empirische Plausibilität für sich beanspruchen konnten. Im Unterschied zu den

„Groß-Theorien“ der Frühphase haben sie eher theoretisch-analytischen Charakter, knüpfen jedoch vielfach an frühere Paradigmen an. So greifen supranationale Theorien dezidiert auf neo-funktionalistische Ansätze zurück.⁶ Sie untersuchen die Fähigkeit der supranationalen Institutionen der Europäischen Union, in einem bestimmten Politikbereich für alle Akteure verbindliche Entscheidungen zu treffen und Regeln zu setzen. Dabei prognostizieren sie, ebenso wie der Neo-Funktionalismus, eine zunehmende Ausweitung der Tätigkeit der Gemeinschaftsorgane. Im Unterschied zur älteren Theorie konstatieren sie eine stark sektorspezifische Integration. Einfache „spill-over“-Effekte von einem Politikbereich zu anderen lassen sich nicht beobachten, vielmehr gibt es sektorale Integrationspfade, die durch die unterschiedliche Intensität transnationaler Aktivitäten bedingt sind. In der Theorie sind es zunächst einzelne Gruppen oder die Regierungen der Mitgliedstaaten, die die EU-Institutionen zur Formulierung einer europäischen Regelung drängen. Auf der Grundlage dieser Regelung werden Austauschprozesse initiiert, die sich im Laufe der Zeit festigen und so die Integration weiter vorantreiben. Die Übertragung von Politikbereichen auf die europäische Ebene folgt dabei einer rationalen Logik der beteiligten Akteure. Allein die allgemein erwarteten Vorteile führen dazu, dass ein Bereich vergemeinschaftet wird, nicht politische Leitbilder oder Vorstellungen von einem „gemeinsamen Haus Europa“. Folgerichtig gehen Vertreter dieses Ansatzes auch nicht davon aus, dass der Souveränitätstransfer zu einer Ab- oder Auflösung des Nationalstaates führen wird. Vielmehr wird jetzt auf die nach wie vor starke Stellung der Mitgliedstaaten im EU-Entscheidungsgefüge verwiesen.

Auch der liberale Intergouvernementalismus knüpft an seinen Vorgänger aus der Frühphase der europäischen Integration an. Nach einigen Jahrzehnten der Integration lassen sich jedoch die konkreten Schritte der Integration besser analysieren als in den 1950er Jahren. Der liberale Intergouvernementalismus gewinnt seine zentralen Hypothesen zum einen aus der breiten, theoretisch etwas diffusen Richtung des Liberalismus, zum anderen aus dem Theorienrepertoire der Internationalen Beziehungen.⁷ Zentrale Aspekte des liberalen Intergouvernementalismus sind, erstens, die Annahme, dass vor allem rational handelnde Individuen und Gruppen und weniger die Staaten die wichtigsten Akteure sind, dass, zweitens, der Staat kein einheitlicher, autonomer Akteur ist, sondern Interessen auf der

⁶ Vgl. Alec Stone Sweet; Wayne Sandholtz: *European Integration and Supranational Governance*, in: *Journal of European Public Policy*, 4 (3), 1997, S. 297-317; ferner Wayne Sandholtz; Alec Stone Sweet (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998; Wayne Sandholtz; John Zysman: *Recasting the European Bargain*, in: *World Politics*, 42 (1), 1989, S. 95-128.

⁷ Vgl. Andrew Moravcsik: *Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, S. 473-524; sowie ders.: *In Defence of the Democratic Deficit. Reassessing Legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, S. 603-624.

Grundlage des innergesellschaftlichen Aushandlungsprozesses ausbildet, und dass, drittens, die Konfiguration der internationalen Staatenwelt ebenfalls die Ausbildung der Interessen eines Staates beeinflusst. Insofern ist der Staat ein Mittler zwischen den innenpolitischen Akteuren und der außenpolitischen Konstellation. Ausgehend von diesen drei Prämissen fragt der liberale Intergouvernementalismus zunächst danach, wie sich die innerstaatlichen Präferenzen herausbilden. Untersucht werden dabei die wichtigsten sozialen Gruppen und ihr Einfluss auf die politische Willensbildung. Mobilisierung, Partizipationschancen, Chancen von Lobbyarbeit sowie Kooperations- und Konfliktstrukturen geraten dabei ins Blickfeld. Im zweiten Schritt werden die zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesse genauer analysiert. Der liberale Intergouvernementalismus geht davon aus, dass die Fortschritte in der Integration nicht auf eher spontanen „spill-over“-Effekten oder Initiativen der Gemeinschaftsorgane basieren, sondern das Ergebnis rationaler Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten sind. Diese Verhandlungen sind durch Freiwilligkeit, Transparenz, Vertrauen, aber auch Ausschluss der innerstaatlichen Öffentlichkeit und unterschiedliche Machtpositionen der Regierungen gekennzeichnet. Im Ergebnis führen die Verhandlungen zu Konsenslösungen und damit allgemein respektierten Entscheidungen. Diese Verhandlungen führen aber nicht nur zu einer Lösung spezifischer Probleme, sondern treiben insgesamt die Integration voran. Fortschritte in der Integration sind daher weder auf Maßnahmen der Gemeinschaftsorgane noch auf eine „föderale Ideologie“ zurückzuführen, sondern beruhen im Wesentlichen auf Aushandlungsprozessen zwischen den Mitgliedstaaten.

Ein weiterer bedeutender Ansatz in der Integrationsforschung, der insbesondere nach dem Integrationsschub von Maastricht Bedeutung erlangt hat, ist der Konstruktivismus. Dabei handelt es sich weniger um eine klar umrissene Theorie, als vielmehr um ein Bündel von Grundannahmen, mit deren Hilfe die Forschung zu neuen Erklärungsmustern gelangt ist. Im Mittelpunkt steht die Analyse stehen der Wandel von Identitäten, Normen europäischen Regierens und die Entstehung politischer Legitimität jenseits des Nationalstaates. Dabei geht der Konstruktivismus davon aus, dass die Erfahrung der Lebenswelt, der politischen und sozialen Umwelt, nur durch Wahrnehmung und Deutung zugänglich ist und ihre Gestaltung aufgrund von Ideen und Interpretationen geschieht. Der Konstruktivismus betont die prinzipielle Veränderbarkeit der Welt durch den Menschen. „Die entscheidende Frage ist, ob der Mensch sich noch bewusst bleibt, dass die gesellschaftliche Welt, wie auch immer objektiviert, von Menschen gemacht ist – und deshalb neu von ihnen gemacht werden kann.“⁸ Eingegrenzt auf den politischen

⁸ Peter L. Berger; Thomas Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt/Main 1980, S. S. 95.

Bereich, kann aus konstruktivistischer Perspektive argumentiert werden, dass die Interessen der politischen Akteure weder durch äußere Zwänge vorgegeben noch unveränderbar sind, sondern allein auf sozialen Konstruktionen beruhen, mit deren Hilfe der Mensch seine Umwelt interpretiert und gestaltet. Interessen gewinnen daher ihre Funktion erst durch die Bedeutungszuschreibung durch die beteiligten Akteure. Ideen, definiert als Wissen über die „reale Welt“ der materiellen Dinge sowie über die „soziale Welt“ der Normen, Werte, Leitbilder, Wirklichkeitskonstruktionen, ermöglichen und rechtfertigen gut begründete Handlungen und sind damit den Interessen vorgelagert. In diese Konstruktionen von Sinn- und Bedeutungszusammenhängen fließen Annahmen über Handlungsmöglichkeiten und Zielerreichungen, über „natürliche Bedürfnisse“, aber auch über Normen und Identitäten ein. Zugespitzt kann formuliert werden, dass eben diese Konstruktionen grundsätzlich die Akteure und ihre Beziehungen zueinander konstituieren.⁹

Für die Analyse der europäischen Integration bedeutet dies, dass es keine bevorzugte Untersuchungsebene gibt. Individuelle Akteure, die Mitgliedstaaten, das politische System der EU ebenso wie das internationale System können ins Blickfeld geraten. Zentral bleibt die Annahme, dass europäische Integration als Prozess definiert wird, bei dem Interessen und Institutionen beteiligt sind, die ihrerseits im Rahmen von sozialen Interaktionen und Kommunikation über Ideen, Identitäten, Normen geprägt werden.¹⁰ Auf der Basis dieser Theoreme können dann Elemente definiert werden, die die Präferenzen und Identitäten der Akteure beeinflussen. Überzeugend wirken Argumente beispielsweise dann, wenn sie gut begründet sind, nicht-öffentlich vorgetragen werden, von einem Mitglied der ingroup kommen, die Lösung umsetzbar ist oder der Verhandlungspartner sich in einer Phase der Unsicherheit befindet.¹¹ Für den in der vorliegenden Studie zu entwickelnden Ansatz sind insbesondere die Forschungen über Sozialisationseffekte auf der individuellen und der kollektiven Ebene bedeutsam. So wurde in empirischen Arbeiten der Wandel von Einstellungen von Mitarbeitern in Organen der Europäischen Union untersucht. Hier konnte die Entstehung supranationaler Loyalitäten beobachtet werden.¹² Auf der kollektiven Ebene wiederum konnte gezeigt werden, dass auf der europäischen Ebene entwickelte Normen an Einfluss auf die National-

⁹ Markus Jachtenfuchs: Ideen und internationale Beziehungen, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 2, 1995, S. 417-442.

¹⁰ Thomas Christiansen; Knud Erik Jørgensen; Antje Wiener: The Social Construction of Europe, in: Journal of European Public Policy, 6 (4), 1999, S. 528-544.

¹¹ Jeffrey T. Checkel: Social construction and integration, in: Journal of European Public Policy, 6 (4), 1999, S. 545-560.

¹² Liesbet Hooghe: Supranational activists or intergovernmental agents? Explaining the orientations of senior Commission officials towards European integration, in: Comparative Political Studies, 32 (4), 1999, S. 435-463.

staaten und national verfassten Gesellschaften gewinnen.¹³ Die Möglichkeit der Veränderung bzw. Beeinflussung der Staaten und Gesellschaften aber ist umgekehrt Grundvoraussetzung für den Fortgang des Vertiefungsprozesses der Europäischen Union selbst. Ohne einen Wandel auf nationaler Ebene kann es keinen Wandel auf supranationaler Ebene geben.

Zwei weitere theoretische Ansätze sind für den anschließend zu explizierenden Vertiefungspfad der Europäischen Union besonders wichtig, der so genannte Multi-Level-Ansatz und neuere Arbeiten in der soziologischen Forschung.

Der Multi-Level-Ansatz entwickelte sich in den 1990er Jahren aus spezifischen Politikfeldanalysen heraus. Ausgangspunkt war die bereits früher geäußerte, wenn auch begrifflich nicht systematisierte Erkenntnis, dass das europäische politische System von einer Vielzahl von Akteuren geprägt ist, die auf verschiedenen Ebenen in unterschiedlichen Bereichen miteinander kooperieren. Keinesfalls könne daher europäisches Handeln nach Meinung dieses Ansatzes monokausal auf zwischenstaatliche Aushandlungsprozesse reduziert werden, vielmehr müsse ein analytisch umfassender Zugriff die je spezifischen Akteurskonstellationen berücksichtigen. Das intergouvernementale Verständnis der EU und ihre inhärente Staatszentriertheit griffen daher zu kurz, wenn europäische Entscheidungsfindung angemessen beschrieben werden soll. Damit ist die herausgehobene Stellung der Mitgliedstaaten in der institutionellen Architektur der Europäischen Union keinesfalls negiert, aber doch relativiert angesichts einer Vielzahl weiterer ökonomischer, gesellschaftlicher, nationaler und supranationaler Akteure. Stattdessen sei eher eine Struktur zu beobachten, die durch wechselseitige Abhängigkeit, komplementäre Funktionen und überlappende Kompetenzen geprägt sei.¹⁴

Der Multi-Level geht von drei zentralen Prämissen aus. Erstens sind die Kompetenzen im europäischen politischen System auf verschiedene Ebenen verteilt und werden von unterschiedlichen Akteuren ausgeübt. Neben die mitgliedstaatlichen Regierungen treten vor allem die Gemeinschaftsorgane, bei denen mittlerweile signifikante Entscheidungsrechte angesiedelt sind. Zweitens gibt es einen Trend zur allmählichen Aufwertung der supranationalen Ebene. Die nationalen Regierungen verlieren sukzessive an Einfluss, zum einen gegenüber den Gemeinschaftsorganen, zum anderen aber auch durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat. Durch die ständige Erweiterung der Union gelingt es selbst großen Mitgliedstaaten kaum noch, ihre Politik gegenüber den anderen Ländern durchzusetzen. Und drittens verwischt die Trennung zwischen europäischer und nationaler, ja selbst regionaler und lokaler Ebene immer mehr. Entscheidungen können

¹³ Maria Green Cowles; James Caporaso, Thomas Risse (Hrsg.): *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca 2001.

¹⁴ Vgl. Gary Marks; Liesbet Hooghe; Kermit Blank: *European Integration since the 80s: State-Centric vs. Multi-Level Governance*, in: *Journal of Common Market Studies*, 3, 1996, S. 341-378, hier S. 372.

kaum noch einer bestimmten Ebene zugeschrieben werden, vielmehr sind Akteure und Ebenen eng miteinander verbunden. Die klassische Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik wird damit in Europa obsolet.¹⁵ In erweiterter Perspektive kann festgestellt werden, dass zur erstarkenden Stellung der Gemeinschaftsorgane im EU-Entscheidungsgefüge, und hier insbesondere der Kommission, weitere Akteure hinzutreten. Mit zunehmender Bedeutung der europäischen Ebene bildet sich eine unüberschaubare Vielzahl von Experten-, Interessen- und Lobbygruppen heraus, die Einfluss nehmen auf die Entscheidungsfindung in Europa. Mit dem „Weißbuch Europäisches Regieren“ sanktioniert und fördert die Kommission diese Form der Governance – nicht ohne Eigeninteresse.¹⁶ Die Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure und die nicht-hierarchische Form des Regierens in der EU unterstreichen den Netzwerkcharakter des europäischen politischen Systems. Sowohl der Multi-Level-Ansatz als auch Netzwerkanalysen bieten derzeit wohl die größten Anschlussmöglichkeiten für spezifische Politikfeldanalysen und erweisen sich als theoretisch angemessene Konzeption, um dem dynamischen und diskontinuierlichen Charakter der europäischen Weiterentwicklung Rechnung zu tragen.¹⁷

Mit der zunehmenden Komplexität des europäischen politischen Systems, seiner Zunahme der Akteursvielfalt sowie insbesondere der gestiegenen Relevanz seiner Entscheidungen tritt ein Faktor hinzu, der von den Gründungsverträgen zwar erwähnt, dann aber in den Phasen der Stagnation weitgehend vergessen schien: die Zivilgesellschaft. Die dynamische Entwicklung der Europäischen Union vor allem nach dem Vertrag von Maastricht rückt zunehmend die Zivilgesellschaft als Adressaten der Transformationsdynamik in den Vordergrund. Während die Politikwissenschaft sich mit der Beschreibung des politischen Systems der EU, der Steuerungs- und Entwicklungsfähigkeit befasste, war die Politik bereits mit den Folgen der Auflösung einer bis dahin vorausgesetzten stillschweigenden Zustimmung der Bevölkerung zum Integrationsprozess konfrontiert. Das „Nein“ in Dänemark, Irland, den Niederlanden und Frankreich zu verschiedenen Vertragswerken und vor allem die lange Stagnationsphase im Gefolge des gescheiterten Verfassungsentwurfs machten deutlich, dass der „permissive Konsensus“ bei den europäischen Bürgern nicht mehr vorhanden ist. Europapolitik muss sich, wie jede nationale Politik, legitimieren können. Damit rücken Fragen nach der gesellschaftlichen Durchsetzungsfähigkeit europäischer Entscheidungen und Analysen am Schnittpunkt von Herrschaft und Gesellschaft in den Fokus.

Die Besonderheit europäischer Gesellschaftlichkeit besteht sicher darin, dass sie weder an vorgefertigte Nationskonzepte noch an eine klar umrissene National-

¹⁵ Vgl. Liesbet Hooghe; Gary Marks: *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham 2001.

¹⁶ Vgl. Europäische Kommission: *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endg., Brüssel, 25.7.2001.

¹⁷ Vgl. Helen Wallace: *Die Dynamik des EU-Institutionengefüges*, in: Markus Jachtenfuchs; Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 255.285.

staatlichkeit anknüpfen kann. Zweifellos existiert keine europäische Gesellschaft, die in irgendeiner Form den nationalen Gesellschaften vergleichbar ist. Gesucht werden deshalb Konstitutionsbedingungen einer europäischen Gesellschaft.¹⁸ Gefunden werden sie in Möglichkeiten der Mobilisierung der Unionsbürger, in der Entstehung einer europäischen Kommunikation sowie in Formen kollektiver Identitätsbildung. Der erste Punkt, die Mobilisierung der Bürger im europäischen Rahmen, knüpft direkt an den Multi-Level-Ansatz an. Die Herausbildung und Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure ist unverzichtbarer Teil des europäischen Netzwerkes. Nichtregierungsorganisationen und Lobbyisten werden durch die kommunikative und offene Struktur des europäischen Systems bevorzugt. Die Kommission schätzt ihre Rückbindung in die national organisierten Gesellschaften angesichts eines fehlenden eigenen Unterbaus. Neben dieses „advokatorische Handeln“ organisierter Repräsentanten treten zunehmend Formen von Protestverhalten. Die Komplexität und Intransparenz der Entscheidungsfindung löst bei vielen Betroffenen, insbesondere bei nicht-organisierten Bürgern, Widerstand und Protest aus. Am deutlichsten wird er wohl in den negativen Referenden. Soziologische Forschungen haben jedoch gezeigt, dass die Wahrnehmung von Einflusslosigkeit und Unterrepräsentation nicht zu automatisch zur Resignation führen muss, sondern in produktive Formen von Protest und damit in eine Gegenmobilisierung von Öffentlichkeit führt. Grenzüberschreitende, transnationale Aktionen werden somit wahrscheinlicher und sind Anzeichen der Europäisierung politischen Handelns.¹⁹

Hinsichtlich des zweiten Punktes, der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit, sind in den vergangenen Jahren eine Reihe von fruchtbaren soziologischen Untersuchungen vorgelegt worden. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass europäische Themen nur begrenzte Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erzielen. Werden sie dennoch von den Medien aufgegriffen und diskutiert, dann vor allem mit Bezug auf nationale Akteure und Interessenlagen. Die sprachliche Trennung der Europäer verhindert überdies die Verbreitung eines „echten“ europäischen Mediums. Daher gibt es bislang keine genuin europäische Form der politischen Willensbildung. Soziologische Forschungen fragen auch hier nach den Konstitutionsbedingungen einer europäischen Öffentlichkeit und kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen. Zwar existiert kein europäischer Kommunikations-

¹⁸ Vgl. Klaus Eder: Konstitutionsbedingungen einer transnationalen Gesellschaft in Europa. Zur nachholenden Modernisierung Europa, in: Wolfgang Heyde; Thomas Schaber (Hrsg.): Demokratisches Regieren in Europa? Baden-Baden 2000, S. 87-102.

¹⁹ Vgl. Hans Trenz: Zur Konstitution politischer Öffentlichkeit in Europa. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung? Baden-Baden 2002. Vgl. zur Europäisierung Jan Delhey: Europäische Integration, Modernisierung und Konvergenz. Zum Einfluss der EU auf die Konvergenz der Mitgliedsländer, in: Berliner Journal für Soziologie, 4, 2003, S. 565-586; Zdenka Mansfeldová; Vera Sparschuh; Agnieszka Wenninger (Hrsg.): Patterns of Europeanisation in Central and Eastern Europe, Hamburg 2005.

raum, aber die Netzwerkstruktur der Union fördert die Herausbildung sektoraler Öffentlichkeiten in signifikanter Weise.²⁰ Im Mehrebenensystem europäischen Regierens werden Verbindungen geknüpft zwischen politischen Instanzen und einer interessierten und zumeist auch informierten Teil-Öffentlichkeit. In sektorspezifischen Arenen werden europäische Themen verhandelt und zur politischen Entscheidungsfindung vorbereitet. Dabei handelt es sich um eine Form von Experten-deliberation, die insofern zur Demokratisierung des europäischen Systems beiträgt, als dass jede Entscheidung öffentlich begründet und gerechtfertigt werden muss. Einem breiten Kreis wird Europapolitik jedoch nur durch allgemein zugängliche Massenmedien bekannt. Hier wurde beobachtet, dass die Medien zunehmend qualitativvoller, kenntnisreicher und abgewogener über europäische Themen berichten. Somit können europäische Debatten vermehrt als Mittel zur Herausbildung einer kollektiven Identität dienen, ohne jedoch das Niveau der national organisierten Öffentlichkeiten bislang erreicht zu haben.²¹

Die hier kursorisch skizzierten Theorien und Theorieansätze machen die Spannweite der politikwissenschaftlichen Beschäftigung mit dem Phänomen der europäischen Integration deutlich. Und dabei konnte nicht einmal ein umfassender Überblick über die theoretische Diskussion geleistet werden.²² Mehr als in jedem anderen politikwissenschaftlichen Bereich hat es die Europaforschung mit einem „moving target“, einem sich ständig wandelnden Untersuchungsobjekt zu tun. Während die Entwicklung in den Nationalstaaten eher langsam vonstatten geht, ist die europäische Integration, trotz aller Stagnationsphasen, durch ein hohes Maß an innerer Dynamik gekennzeichnet. Insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht gibt es Veränderungen in praktisch allen Politikbereichen. Die EU erweitert sich permanent und wird bald den gesamten Kontinent umfassen, sie gibt sich in immer dichter Folge neue Verträge, sie experimentiert mit unterschiedlichen Kooperationsformen, sie dehnt sich auf immer mehr Politikfelder aus und regelt die Kompetenzen und Rechte zwischen der nationalen und europäischen Ebene dennoch nicht eindeutig, sie wird als globaler Akteur wahrgenommen, sie steigert die Regelungsdichte in den vergemeinschafteten Bereichen und regiert in die Mit-

²⁰ Vgl. Klaus Eder; Kai-Uwe Hellmann; Hans Trenz: Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, 1998, S. 321-344.

²¹ Dieses Thema wird in Kapitel 3 wieder aufgegriffen und ausführlich diskutiert.

²² Vgl. Hans-Jürgen Bieling; Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, 2. Auflage, Wiesbaden 2006; Michelle Cini; Angela Bourne (Hrsg.): European Union Studies, Houndmills, New York 2006; Mette Eilstrup-Sangiovanni: Debates on European Integration. A Debate, Houndmills 2006; Antje Wiener; Thomas Dietz (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford 2004; Brent F. Nelson; Alexander Stubb (Hrsg.): The European Union. Readings on the Theory and Practice of European Integration, London 2003; Wilfried Loth; Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration, Opladen 2001; Ben Rosamond: Theories of European Integration, Houndmills 2000.

gliedstaaten und Gesellschaften hinein.²³ Mit dem Vertrag von Lissabon hat sich die Gemeinschaft eine neue Grundlage gegeben. Dennoch ist absehbar, dass die Diskussion über die Fortführung des Integrationsprozesses damit nicht aufgehoben, sondern nur aufgeschoben ist.

Unabweisbar stellt sich dann aber die Frage, wie der Wandel gestaltet werden soll. Bereits in der Präambel des Maastrichter Unionsvertrages betonen die Vertragsparteien, dass sie entschlossen seien, „den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“. Damit geraten vor allem zwei Merkmale in den Vordergrund. Zum einen sollte spezifiziert werden, wie genau eine ebenfalls in der Präambel geforderte Demokratie in Europa aussehen könnte. Angesprochen sind hier Demokratie sowohl in der Arbeit der Organe als auch in einem weiteren Zusammenhang demokratische Verfahren der Entscheidungsfindung, Partizipation und Repräsentation. Zum anderen gilt es, „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“, wie es die Präambel des Unionsvertrages fordert, zu konkretisieren. Europäische Integration heißt, dass zukünftig verstärkt auf die gleichmäßige Entwicklung beider Bereiche, der Integration der Nationalstaaten und der innereuropäischen Demokratie als auch auf eine Integration der europäischen Gesellschaften und Bürger geachtet werden muss. Eine Vertiefung nur eines Bereichs unter Vernachlässigung des anderen hätte gravierende Folgen für das Gelingen des Integrationsprojekts.

Das Feld, dem sich die vorliegende Studie widmet, ist der politische und soziale Wandel in Europa. In den Blick genommen werden sollen Fragen nach den Wandlungskräften in Politik und Gesellschaft sowie den Veränderungen, denen Staatlichkeit und staatliches Regieren gegenwärtig unterliegen. Die Ausgangsfrage lautet, wie die Europäische Union die ihr laut Präambel aufgetragene Integration weiter fortsetzen kann. Der Verfassungsentwurf des Konvents formulierte die „Gewissheit, dass die Völker Europas, wiewohl Stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Trennungen zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten“ (Präambel VerEntwurf). Doch wie kann die weitere Integration erfolgreich gestaltet werden? Ist das Spannungsverhältnis zwischen nationaler Differenzierung in Staaten und Völker einerseits und die Aufhebung der trennenden Schranken im fortschreitenden Prozess der Integration überwindbar? Gibt es nur die Wahl zwischen „Centralization or

²³ Vgl. zur Einführung Wolfgang Wessels: *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2008; Ingeborg Tömmel: *Das politische System der EU*, 2. Auflage, München 2006; Simon Hix: *The Political System of the European Union*, New York 2005; Frank R. Pfetsch: *Die Europäische Union*, 3. Auflage, Paderborn 2005; Michelle Cini: *European Union Politics*, Oxford 2003; Jackie Gower: *The European Union, Handbook*, 2nd edition, London, Chicago 2002; Stefan Fröhlich: *Die Europäische Union als globaler Akteur. Eine Einführung*, Wiesbaden 2008.

Fragmentation“?²⁴ Wie kann Europa die gemeinsame und gemeinschaftlich gedachte Zukunft gestalten? Und welche Paradigmen und Leitbilder sollen dafür dienen?

Integration soll als friedlicher und freiwilliger Zusammenschluss von Gemeinschaften und politischen Ordnungen definiert werden, wobei die bisher bestehenden Grenzen sukzessive bedeutungsloser werden. Auf der gesellschaftlichen Ebene geht es dabei um die Ausbildung neuer kollektiver Bezugssysteme in Verbindung mit einer jenseits der nationalen Zugehörigkeit orientierten Identität. Auf der politischen Ebene werden durch Integration die Reichweite politischer Regelungen sowie der Adressatenkreis ausgeweitet. Politische Integration führt zur Entwicklung und Verbreitung konsenshaft geteilter Werte und Normen, Interessen und Zielen der relevanten Akteure. In diesem Sinne wird Integration nicht als Endzustand, sondern als Prozess verstanden. Mit Bezug auf die Europa kann davon ausgegangen werden, dass die Integration bereits so weit fortgeschritten ist, dass berechtigterweise von einem europäischen politischen System gesprochen werden kann.²⁵ Mit diesem Begriff wird das politische System als Gesamtheit angesprochen, das nicht nur auf die europäische Ebene begrenzt ist, sondern alle Ebenen umfasst. Er soll keine Hierarchie oder Weisungsbefugnis durch die höhere Ebene ausdrücken, sondern die enge Verbindung der politischen Systeme innerhalb der Europäischen Union auf allen Ebenen versinnbildlichen.

Es wird dabei die generelle These vertreten, dass im Zuge der voranschreitenden Integration die Entwicklung von Nation und Nationalstaat auseinander treten wird. Beide Konzepte dürften im Prozess der europäischen Integration überleben, aber nachhaltig transformiert werden. Dabei ist im weiteren Verlauf der Arbeit die Annahme zu plausibilisieren, dass sich beide Vergemeinschaftungsformen unterschiedlich entwickeln werden, wobei das Konzept der Nation seine Attraktivität unvermindert behält, wenn nicht sogar steigert, während der Nationalstaat an Einfluss verliert. Gegenwärtig gibt es nachhaltige Tendenzen der Schwächung des Nationalstaats, der zumindest in Europa in den vergangenen Jahren Teile seiner Souveränität bis auf weiteres irreversibel verloren hat. Es wird eine Entwicklung vermutet, bei der die politische und ökonomische Macht des Nationalstaates stetig, aber sektoral differenziert erodiert, während die Stärke des Nationskonzepts durch die Abdeckung kultureller, sozialer und ideeller Bedürfnisse unvermindert anhält. Denn die Nation ist auch im Prozess der weitergehenden, auch der zweiten Moderne ein letztlich unüberwindbares Konzept ist, da es Bedürfnisse stillt und Aufgaben erfüllt, die derzeit von keiner anderen politischen oder sozialen Einheit

²⁴ Andrew Moravcsik (Hrsg.): *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenges of Deepening, Diversity, and Democracy*, New York 1998.

²⁵ Kennzeichen ist die Ausübung von Hoheitsakten durch die EU-Organe. Vgl. zum Begriff des politischen Systems David Easton: *The Political System*, New York 1953, S. 96.

wahrgenommen werden können. Es erfüllt Funktionen, die einerseits im Zuge fortschreitender Globalisierung und vertiefter europäischer Integration immer wichtiger werden, die andererseits eine als Mehrebenensystem konstruierte Europäische Union (noch) nicht wahrnehmen kann. Bei einer weiter fortschreitenden Integration ist daher, so die zweite Grundannahme, von einer paradoxen Entwicklung auszugehen: einer Europäisierung des Nationalstaats auch in Form einer weitergehenden Entstaatlichung und Supranationalisierung bei gleichzeitiger Konser-
vierung der Nation als grundlegender politisch-sozialer Einheit.

Trotz der immensen Fortschritte im Bereich der Theorie der Integrationsforschung ist es ratsam, in benachbarten Disziplinen Ausschau zu halten und fruchtbare, dem Erkenntnisfortschritt dienende Theorien zu importieren. Daher schlägt diese Arbeit vor, soziologische und sozialpsychologische Forschungsleistungen in den Bereich der europäischen Integrationsforschung zu inkorporieren und für den interdisziplinären Dialog zu öffnen. Die vorliegende Studie versucht, Möglichkeiten einer weiteren Gestaltung des europäischen Integrationsprojektes nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon auszuloten. Sie wirft ein Schlaglicht auf drei zentrale Bereiche der Integration.

Zunächst wird nach der *Zukunft des Nationalstaats* im Kontext der fortgesetzten europäischen Integration gefragt. (Kapitel 2). Daran schließt sich die Untersuchung der Frage an, wie die *Zukunft der europäischen Gesellschaften* im Rahmen des Integrationsprozess gestaltet werden kann (Kapitel 3). In beiden Kapiteln werden sowohl theoretische Analysen vorgenommen als auch praxeologische Vorschläge zur Umsetzung normativer Postulate diskutiert. Schließlich werden mit der Betrachtung des Reform- und Verfassungsprozesses die *Instrumente zukünftiger Integration* in den Blick genommen (Kapitel 4). Das abschließende Kapitel fasst die wichtigsten Ergebnisse der Untersuchung kurz zusammen und gibt einen theoriegeleiteten Ausblick auf *zukünftige Entwicklungs- und Integrationschancen* für die Europäische Union (Kapitel 5).

2 Staatlichkeit und europäische Integration

Während im langen 19. Jahrhundert und im beginnenden 20. Jahrhundert die Ideen der Nationenbildung und der Nationalstaatsgründung unaufhaltsam schienen, wurden doch bereits in der Zwischenkriegszeit fruchtbare Pläne für die Integration der europäischen Staaten und Völker vorgelegt. Zu nennen sind hier insbesondere die Pläne des französischen Außenministers Aristide Briand, die er im September 1929 vor dem Völkerbund erläuterte, die Paneuropa-Bewegung des Grafen Coudenhove-Kalergi²⁶, die die Ideen des Personalitätsprinzips weiterentwickelte, sowie die Veröffentlichungen von Drieu de Rochelle, Arpád Török, Richard Riedl und Alfred Weber.²⁷ Sie alle entwarfen Pläne für eine supranationale Organisation in Europa, die die Völker und Staaten einbindet, ohne sie aufzuheben. Politisch blieben diese Pläne allesamt Makulatur, ideengeschichtlich haben sie die europäische Integration wesentlich befruchtet und die Einigungsbemühungen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges vorangetrieben. Mit ihnen lagen nach dem Untergang von Faschismus und Nationalsozialismus sogleich erste Modelle vor, wie die Einigung Europas organisiert werden könnte.²⁸ Sie alle basierten auf der Idee der Veränderung von Staatlichkeit in Europa durch Integration und Vernetzung.

Die Haager Konferenz, abgehalten am niederländischen Regierungssitz, ist eine erste politische Demonstration für die Macht des Integrationsgedankens. Als sich im Mai 1947 rund 850 Vertreter aus den maßgeblichen Staaten Westeuropas trafen, wurden die Argumente für und gegen eine Integration rasch deutlich. Zu den damals geäußerten Motiven für eine Integration zählte in erster Linie die Sicherung des Friedens in Europa und damit die dauerhafte Einbindung Deutschlands in neue Sicherheitsstrukturen sowie die Bildung einer Allianz gegen die Ansprüche der Sowjetunion. Ein geeintes Europa versprach eine definitive Überwindung der latenten Kriegsgefahr durch eine Schwächung des Nationalitätenprinzips, das den Kontinent in eine Vielzahl mittlerer und kleiner Nationalstaaten zer-

²⁶ Vgl. Richard N. Coudenhove-Kalergi: Paneuropa-ABC, Berlin 1931; sowie ders.: Europa erwacht!, Zürich, Wien, Leipzig 1934.

²⁷ Vgl. zur Übersicht Carl H. Pegg: Die wachsende Bedeutung der europäischen Einigungsbewegung in den zwanziger Jahren, in: Europa-Archiv, 24, 1962, S. 865-874; sowie ders.: Vorstellungen und Pläne der Befürworter eines europäischen Staatenbundes in den Jahren 1925-1930, in: Europa-Archiv, 22, 1962, S. 783-790. Ferner Thomas Naumann: Die europäischen Integrationsbestrebungen in der Zwischenkriegszeit, Wien 1999. Ergänzend zum sozialen Wandel Gunther Mai: Europa 1918 – 1939. Mentalitäten, Lebensweisen, Politik zwischen den Weltkriegen, Stuttgart 2001.

²⁸ Vgl. Walter Lippens: Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945, München 1968.

splitterte. Zugleich waren damals viele Staaten daran interessiert, die Grenzrevisionen im Gefolge der beiden Weltkriege nicht wieder in Frage zu stellen. Von einer Beruhigung der Lage zumindest in Westeuropa versprach man sich außerdem eine wirkungsvolle Antwort auf sowjetische Hegemonialbestrebungen durch die Konstruktion eines Modells, das sich gleichermaßen durch Gleichberechtigung der Staaten und Freiheitssicherung für die Bürger auszeichnen sollte. Bei den weitgehend bankrotten Staaten Westeuropas spielten natürlich auch wirtschaftliche Motive eine wichtige Rolle. Mit der Verkündung des Marshall-Plans setzte die ökonomische Genesung ein und Westeuropa wurde zu einem Magneten für die Völker Mittel- und Osteuropas, dessen Anziehungskraft so stark war, dass diese Länder nach der Wende 1989/90 umgehend eine Aufnahme in die Europäische Union anstrebten. Und schließlich forderten einige Teilnehmer die Bildung einer gemeinsamen Macht, die den gemeinsamen kulturellen Traditionen und Wertbeständen Ausdruck verleiht, politische und wirtschaftliche Probleme nationenübergreifend zu lösen vermag und die ökonomische Stellung Europas in der Welt stärken würde. Gefordert wurde die Bildung einer europäischen Gemeinschaft zur Lösung von Problemen, die später mit dem Begriff der Globalisierung bezeichnet werden sollten.²⁹

Trotz aller Einigungseuphorie gab es auch Argumente gegen eine allzu rasche Integration. Die größte Sorge betraf vor allem die Schwächung der eigenen Position. Im Zuge einer schnellen Integration befürchteten viele Staaten langfristig politische Schwäche und wirtschaftliche Unterlegenheit des eigenen Landes. Die Idee der Souveränität der Nationalstaaten erlebte durch dieses Gefühl der Bedrohung neuen Auftrieb; und der mögliche Statusverlust vertiefte die Gräben zwischen den Staaten. Hinzu kam noch ein latentes Gefühl der Bedrohung der kulturellen, ethnischen und sprachlichen Eigenständigkeit. Die Betonung der Vielfalt Europas und die bis heute geäußerte Sorge vor einem „kulturellen Einheitsbrei“ haben darin ihre Wurzeln. In ökonomischer Hinsicht ist schließlich noch darauf hinzuweisen, dass in der unmittelbaren Nachkriegszeit viele Staaten mit ihren ausgedehnten Koloniengebieten über bedeutende außereuropäische Interessen und Einflusssphären verfügten, die sie auf keinen Fall gegenüber den übrigen Staaten öffnen wollten. Daher mussten einige Staaten Europas zunächst ihren außereuropäischen Besitzstand verlieren, um sich der europäischen Integration zu öffnen.

Mit der Gründung des Europarates ist die Idee einer gemeinsamen Organisation zumindest für Westeuropa konkret umgesetzt worden, jedoch stieß die Bewegung für eine Überwindung der Nationalstaatlichkeit in Europa alsbald an ihre

²⁹ Vgl. Achille Albonetti: *Vorgeschichte der Vereinigten Staaten von Europa*, Baden-Baden, Bonn 1961; sowie Ernst Friedlaender: *Wie Europa begann*, Köln 1965. Eine Übersicht über die weitere Entwicklung bei Walter Lippgens: *Die Anfänge der europäischen Einigungspolitik 1945-1950*, Stuttgart 1977.

Grenzen. Die Verschärfung der Auseinandersetzung zwischen West und Ost, die Erholung der nationalen Volkswirtschaften, die divergierenden Einstellungen über die weitere Entwicklung ließen die Integration ins Stocken geraten. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften Ende der 1950er Jahre gelang der Integrationsbewegung ein großer Erfolg, allerdings um den Preis der Schaffung einer zunächst entpolitisierten Verwaltungsbehörde mit eingeschränkten, sektorspezifischen Kompetenzen. Dennoch haben sich die Mitgliedstaaten auf einen irreversiblen Prozess eingelassen, der zu einer supranationalen Gemeinschaft mit ausgedehnten Kompetenzen in zahlreichen Politikbereichen geführt hat.

Dieser langwierige, von Um- und Abwegen geprägte Prozess soll im Folgenden nicht chronologisch nachgezeichnet werden. Vielmehr geht es um die Analyse des Ist-Zustandes und die Entfaltung von Entwicklungsperspektiven. Im Folgenden sollen Möglichkeiten und Grenzen eines fortgesetzten Wandels national verfasster Staatlichkeit im Zuge eines weitergehenden Integrationsprozesses in den Blick genommen werden. Wir beginnen mit einer Präsentation der wichtigsten Leitbilder zur Ausgestaltung der Union (2.1), um daran anschließend neue Diagnosen einer entterritorialisierten und entgrenzten Politik in Europa unter den Bedingungen der Denationalisierung zu diskutieren (2.2). Solchermaßen gerüstet, wenden wir uns dann den Perspektiven nationalstaatlicher Verfasstheit in der Europäischen Union zu (2.3) und loten abschließend Möglichkeiten einer stärkeren Demokratisierung des europäischen politischen Systems aus (2.4).

2.1 Funktionen und Formen europäischer Leitbilder

2.1.1 Zur Funktionalität von Leitbildern

Die Existenz von Leitbildern in der Politik ist für die Ausbildung von speziellen Interessen und Zielen unerlässlich. Da der europäischen Integration keine zwangsläufige Entwicklungslogik inhärent ist, brauchen sowohl die handelnden Akteure als auch die Bürger als „Politikbetroffene“ Leitbilder zur Bündelung von Wahrnehmungen, Wertmustern und Grundüberzeugungen. Eine definitorische Abgrenzung des Leitbildes gegenüber verwandten Begriffen, wie Weltbild, Ziel, Ideal, Vorbild, Image, fällt schwer.³⁰ Zentral ist jedoch die Annahme, dass Werte und Normen, die sich in Leitbildern manifestieren, handlungsleitend für die relevanten Akteure und daher wirksam für politische Entwicklung sind. Leitbilder dienen daher in erster Linie zur Orientierung in ergebnisoffenen Prozessen. In Bezug auf die „offene Staatlichkeit“ der Europäischen Union kommen Leitbildern besondere

³⁰ Vgl. Kenneth E. Boulding: Die neuen Leitbilder, Düsseldorf 1958.

Funktionen zu. Erstens dienen Leitbilder den beteiligten Akteuren als gemeinsamer Bezugspunkt. Der Netzwerkcharakter des europäischen politischen Systems, der nachfolgend (im Abschnitt 2.3) expliziert wird, benötigt eine Instanz, die für Koordination und Binnenstabilisierung sorgt. Das eher lose Netzwerk des europäischen politischen Systems braucht aufgrund der Heterogenität der Akteure, der starken Binnendifferenzierung, des Fehlens mächtiger Einzelakteure mit Definitionsmacht, der unterschiedlichen kulturellen Prägung und politischen Distinktheit eine kollektiv geteilte Projektion, an der die Netzwerkakteure ihre Entscheidungen und Handlungen ausrichten können. Verschärft wird die Situation durch ein Koordinationsdilemma auf europäischer Ebene, bei dem Kooperationsnotwendigkeit und Kooperationsmöglichkeit in einem reziproken Verhältnis stehen.³¹ Die Kooperationsnotwendigkeit steigt mit der Komplexität der zu regelnden Materien dramatisch an, während den Kooperationsmöglichkeiten durch die Schwäche der supranationalen Ebene eng begrenzt sind. Leitbilder können das Dilemma aufheben, indem sie kreative Prozesse in Gang setzen. Diese Funktion ist im europäischen politischen System besonders wichtig, da Leitbilder als „kognitive Aktivatoren“ veraltete Denkmuster aufbrechen und neue zukunftssträchtige Ideen und Visionen etablieren können.

Leitbilder stehen in einem permanenten Spannungsverhältnis zwischen Gegenwart und Zukunft. Zum einen determinieren sie die Gegenwart, also das, was ist, dahingehend, dass sie die Wahrnehmung und damit auch die Einstellung der Realität gegenüber und ihre Bewertung maßgeblich beeinflussen. In diesem Sinne vermitteln Leitbilder Orientierung, geben Halt in einer hochkomplexen Welt. Sie verdeutlichen das eigene Selbstverständnis nach außen hin und dienen der Legitimierung der eigenen Tätigkeit. Zum anderen besitzen Leitbilder einen normativen Aspekt, insofern sie formulieren, was sein sollte. Beide Aspekte können in Konflikt geraten. „Menschliches Verhalten richtet sich nach Leitbildern im Sinne orientierender Realitätsdeutungen, die auf eigener Erfahrung und auf der Vermittlung fremder Erfahrungen beruhen. Was in der Lebenswelt an Ansprüchen und Zumutungen, an Sinngehalten und Widerfahrnissen vorkommt oder begegnet, wird indessen nicht einfach hingegenommen. Ihm kann man ein Leitbild dessen, was stattdessen vorkommen oder begegnen sollte, entgegenstellen. Und beide Ebenen sind aufeinander bezogen. Spannungen in der Erfahrung des Gegebenen treiben den Entwurf einer Alternative hervor, eines neuen Bildes sinnvoller oder sinnträglicher Ereignisse. Andererseits lässt oft erst der Sinn dafür, dass und wie es anders

³¹ Nach Meinolf Dierkes: Die Technisierung und ihre Folgen, Berlin 1993, der die Begrifflichkeit anhand der Entwicklung technischer Innovationen entfaltet.

sein könnte, die Tatsachen und Umstände, mit denen man es zu tun hat, so erscheinen, wie sie uns bewusst sind.“³²

Leitbilder formulieren Prinzipien für zukünftige Entwicklungen und bestimmen die Zielrichtung gegenwärtiger Entscheidungen. In diesem Sinne beschränken Leitbilder Entscheidungsmöglichkeiten, wirken gleichermaßen zielführend und beengend. Adorno kritisierte, dass Leitbilder auch in autoritären Kontexten ihre Wirkung entfalten könnten, indem sie die Wahrnehmung von Individuen solchermaßen prägen, dass eigenständiges Nachdenken und eventueller Widerstand schon im Vorfeld von politischen Entscheidungen mit Verweis auf das unhinterfragte Leitbild unterbunden werden.³³ Leitbilder mit „Glaubenswirkung“ können der Machterhaltung dienen und wirken dogmatisierend, gegenaufklärerisch.³⁴

Dennoch sind Leitbilder gerade in Zeiten permanenten Wandels, in Modernisierungs- und Reformprozessen notwendig, um Zielvorstellungen zu konkretisieren und daraus Handlungsanleitungen und Aufgaben für die Gegenwart abzuleiten. Ohne die Formulierung von Leitbildern als Mittler zwischen abstrakten Idealen und konkreten Zielen könnten die politischen Arenen nicht funktionieren, da die zu verhandelnden Interessen nicht scharf genug formuliert wären, Präferenzen nicht deutlich gemacht werden könnten. Für den Konstruktivismus sind sie die zentrale Analysekategorie, mit deren Hilfe Weltauffassungen und Weltdefinitionen rekonstruktiv erfasst werden können. Nation und Nationalstaatlichkeit waren die großen Leitbilder des 19. Jahrhunderts. Sie mussten gegen den entnationalisierten Adel und seine supranationale Herrschaft durchgesetzt werden, bis der Nationalstaat eine unhinterfragte Selbstverständlichkeit wurde. Als wesentliche Erfolgsgründe lassen sich dabei sowohl der wirtschaftliche Aufstieg des Bürgertums als auch der im Nationalismus enthaltene Appell an die Gemeinschaft benennen.

Im Gegensatz dazu hat jede supranationale Gemeinschaft erhöhten Begründungs- und Legitimierungsbedarf. Denn sie ruht auf keiner vorgegebenen Gemeinschaftlichkeit, kann an kein Gruppenbewusstsein appellieren und vermag keine dauerhaft starken Gefühlswallungen hervorzurufen. Ihr bleibt im Grunde nur die Anrufung der Vernunft und damit das Vorbringen rationaler Argumente, um in einem neutralen Kosten-Nutzen-Kalkül zu bestehen. Umso wichtiger ist es für die supranationale Gemeinschaft, ein Leitbild hervorzubringen, das den notwendigen Konsens erzeugt, den Ist-Zustand abbildet und das für die Zukunft Gewünschte benennt.

³² Heinrich Schneider: *Leitbilder der Europapolitik. Der Weg zur Integration*, Bonn 1977, S. 21.

³³ Theodor W. Adorno: *Ohne Leitbild, Parva Aesthetica*, 1. Auflage, Frankfurt/Main 1967.

³⁴ Vgl. Werner Wilhelm Engelhardt: *Leitbilder und Zielsysteme in der Politik, Grundsätzliche Aspekte*, in: Horst Sanmann (Hrsg.): *Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik*, Berlin 1973, S. 9-60.

2.1.2 Formen europäischer Leitbilder

Im politischen und politikwissenschaftlichen Bereich war die Frage der weiteren Denationalisierung und Einbindung der Nationalstaaten leitbildprägend. Zu Beginn der neueren Geschichte der europäischen Integration nach dem 2. Weltkrieg standen sich hier der mit dem Realismus verbundene Intergouvernementalismus sowie der mit dem Idealismus verbundene Föderalismus gegenüber. Als „Großtheorien“ formulieren sie „allgemeine Annahmen über die entscheidenden Akteure und ihre Ziele sowie Präferenzen, über die Qualität und Struktur des Handlungsumfeldes dieser Akteure, über die zentralen Antriebsmomente der internationalen Politik, ihre grundlegenden Probleme und ihre Entwicklungsperspektiven“.³⁵ Mit ihnen stehen sich zwei idealtypische Auffassungen diametral gegenüber, die in der Disziplin der Internationalen Beziehungen weiterhin maßgeblich³⁶ und als Leitbilder einer „Konstruktion Europas“³⁷ bis heute relevant sind.

A) Intergouvernementalistische Ansätze

Intergouvernementalistische Leitbilder stützen sich im Wesentlichen auf die Theorien des Realismus und Neo-Realismus in den Internationalen Beziehungen, weichen aber zum Zweck der Analyse der europäischen Integration in zentralen Annahmen von ihnen ab. Ausgangspunkt ist die Vermutung, dass der Nationalstaat der wichtigste international operierende Akteur ist und bleibt. Auf der Bühne der internationalen Staatenwelt setzt er seine Interessen mit Hilfe von Macht und Taktik durch.³⁸ Machtpotentiale können Wirtschaft, Militär, Technologien, Ideologien und Werte eines Landes sein. Im frühen Realismus wird das internationale System als anomisch, regellos, chaotisch angesehen. Die Interessengegensätze können dabei sowohl zu Konflikt als auch zu Kooperation führen. Nationalstaaten kooperieren dann miteinander, wenn sie sich davon einen größeren Nutzen als von Nicht-Kooperation versprechen. Vorteilserwägungen, gemeinsame Interessen und die Sorge vor Nachteilen fördern die Zusammenarbeit.³⁹ Die Kooperation, die aus einem vorangegangenen Kosten-Nutzen-Kalkül erwächst, kann sehr weit gehen, führt aber niemals zur Aufhebung des Nationalstaates.

³⁵ Gert Krell: *Weltbilder und Weltordnung. Einführung in die Theorie der Internationalen Beziehungen*, 3. Aufl., Baden-Baden 2004, S. 34, 35.

³⁶ Vgl. Robert Crawford: *Realism and Idealism in International Relations. Beyond the Discipline*, London, New York 2000.

³⁷ Vgl. Markus Jachtenfuchs: *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden 2002.

³⁸ Vgl. Hans J. Morgenthau: *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York 1948.

³⁹ Vgl. George F. Lika: *Nations in Alliance: the Limits of Interdependence*, Baltimore 1962; William H. Riker: *The Theory of Political Coalitions*, New Haven 1962; Daniel Frei: *Internationale Zusammenarbeit. Theoretische Ansätze und empirische Beispiele*, Königstein/Ts. 1982.

Für Stanley Hoffmann, Nestor dieser staatszentrierten Perspektive in der Integrationsforschung, beruht die Entstehung und Weiterentwicklung der Europäischen Union vor allem auf einem permanenten Aushandlungsprozess zwischen den Mitgliedstaaten. Fortschritte in der Integration kommen dann zustande, wenn politische Führungspersonlichkeiten aus den Mitgliedstaaten willens und innenpolitisch legitimiert sind, spezifische Kompromisse auszuhandeln und nationale Interessen in „Paketlösungen“ einzubringen. In dieser Sichtweise ist die Europäische Union kaum mehr als eine Arena zur Aushandlung unterschiedlicher Interessen zum Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. Die „Logik der Anarchie“⁴⁰ lässt für anspruchsvollere zwischenstaatliche Konfigurationen keinen Raum, da „Kooperation unter anarchischen Bedingungen“⁴¹ stets prekär ist. Wenn Politik nichts anderes als „ein Wettbewerb von Einheiten im Naturzustand ist, die keine anderen Beschränkungen kennen als solche, die in den wechselnden Notwendigkeiten des Spiels und den oberflächlichen Nutzen der Spieler begründet liegen“⁴², dann sind der Ausbildung suprastaatlicher Strukturen enge Grenzen gesetzt. „Europäische Politik“ ist somit nicht mehr als die Schnittmenge der mitgliedstaatlichen Präferenzen, da anspruchsvolle Politiken den Mitgliedstaaten zu hohe Kosten abverlangten.⁴³ Integration heißt lediglich, dass Staaten gemeinsame (Grund-)Normen teilen und gleichgerichtete Erwartungen haben. Die institutionalisierte Kooperation und insbesondere die Existenz der Gemeinschaftsorgane im politischen System der EU bleiben dagegen theoriebedingt unterbelichtet.⁴⁴ Die Realität der europäischen Integration ist über den strengen Intergouvernementalismus hinausgegangen, dennoch enthält dieser Ansatz viele Hinweise darauf, warum es häufig zu Stagnationen im Integrationsprozess kommt und warum die Mitgliedstaaten bis heute die entscheidende Rolle in der Europäischen Union spielen und Souveränitätsbeschneidungen erfolgreich abwehren können.⁴⁵

Die aus dem Realismus und Intergouvernementalismus hervorgegangene Interdependenz- und Regimetheorie verweist demgegenüber darauf, dass Staaten

⁴⁰ Vgl. Barry Buzan; Charles Jones; Richard Little: *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, New York 1993. Vgl. unter dem Sicherheitsaspekt auch Barry Buzan; Ole Waever: *Regions and Powers: The structure of international security*, Cambridge 2003.

⁴¹ Vgl. Kenneth A. Oye (Hrsg.): *Cooperation under anarchy*, Princeton 1986.

⁴² Stanley Hoffmann: *The State of War. Essays on the Theory and Practice of International Politics*, New York 1965, S. vii.

⁴³ Vgl. Andrew Moravcsik: *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, in: *Journal of Common Market Studies*, 31, 4, 1993, S. 473-524.

⁴⁴ Vgl. Stanley Hoffmann: *Obstinate or Obsolete? The Fate of Nation-State and the Case of Western Europe*, in: *Daedalus*, 95 (3), 1966, S. 862-915, sowie ders.: *The European Community and 1992*, in: *Foreign Affairs*, 1989, S. 27-47. Vgl. auch Andrew Moravcsik: *In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies*, 44, 4, 2002, S. 603-624.

⁴⁵ Vgl. Andrew Moravcsik: *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, S. 211-269.

nicht allein aufgrund von Zwangspotentialen kooperieren, sondern aus der Einsicht heraus, dass die Befriedigung eigener Bedürfnisse nur im Verbund mit anderen Staaten möglich ist. Insofern bestehen für die Staaten starke Anreize, sich in einen Zustand komplexer Interdependenz zu begeben und in bestimmten Politikbereichen zusammen zu arbeiten.⁴⁶ Aufgrund einer in der Literatur umstrittenen Mischung von Anreizen zur Regelbefolgung und zur Minimierung von Regelungsverstößen errichten die Staaten eine Ordnung jenseits des Nationalstaates, dessen Entscheidungen sie aus eigenem Interessenegoismus folgen.⁴⁷ Allerdings hat sich die Europäische Union im Laufe der Zeit von einer rein zwischenstaatlichen Organisation, die von den Interessen der Mitgliedstaaten vollständig abhängig ist, zu einem eigenständigen korporativen Akteur gewandelt, der über weitgehende Rechte in speziellen Bereichen verfügt.⁴⁸ In diesen Politikfeldern fungiert die Union nicht einfach als Sprachrohr ihrer Mitglieder, sondern entwickelt eigenständige Interessen und Zielsetzungen, die sich auch durchaus gegen die Interessen einiger Mitgliedstaaten richten können. Dennoch ist die Gemeinschaftsebene gegenüber den Nationalstaaten eher zweitrangig. Interdependenztheoretiker verweisen darauf, dass der intergouvernementale, auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit angelegte Ministerrat noch immer die entscheidende Stellung im Entscheidungsgefüge der Union besitzt. Außerdem legt der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs die Leitlinien für die Fortentwicklung der Union fest. Mit der zweiten und dritten Säule, der Außen- und Sicherheits- sowie der Innen- und Justizpolitik, sind darüber hinaus zentrale Bereiche staatlichen Handelns nicht gemeinschaftlich, sondern zwischenstaatlich angelegt. Und auch in den Bereichen, die supranational organisiert sind, können die Mitgliedstaaten ihren notwendigen politischen Handlungsspielraum erhalten.⁴⁹ Der Nationalstaat bleibt daher auch im Zuge einer weiter fortschreitenden europäischen Integration auf lange Sicht die zentrale Kategorie, die Relevanz innenpolitischer Entscheidungsprozesse ungebrochen. Eine Organisation wie die Europäische Union kann deshalb höchstens den Rahmen für eine intergouvernementale Kooperation der Staaten bilden, eine weitergehende oder gar vollständige Integration dagegen kaum stattfinden. Die Europäische Union ist deshalb als Staatenbund zu qualifizieren.

⁴⁶ Vgl. Robert O. Keohane; Joseph S. Nye: *Power and Interdependence*, Boston 1977.

⁴⁷ Vgl. Ronald B. Mitchell: *Compliance Theory: An Overview*, in: James Cameron; Jacob Werksman; Peter Roderick (Hrsg.): *Improving Compliance with International Environmental Law*, London 1996, S. 3-28.

⁴⁸ Vgl. Volker Schneider; Raymund Werle: *Vom Regime zum korporativen Akteur: Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft*, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Regime in den internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 1989, S. 409f. Vgl. auch Stephen D. Krasner (Hrsg.): *International Regimes*, Ithaca, London 1983.

⁴⁹ Vgl. Alan S. Milward: *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley, Los Angeles 1992.

B) Neo-Funktionalistische Ansätze

Die Theorie des Neofunktionalismus dagegen lieferte, gestützt auf funktionalistische Modelle in den Internationalen Beziehungen⁵⁰, ein Set von Erklärungen für die Dynamik der europäischen Integration. Kernpunkt ist die Annahme, dass durch die Einsetzung neuer gemeinschaftlicher Organe die nationalen Interessen allmählich hinter den gemeinsamen Zielen zurücktreten werden.⁵¹ „Politische Integration ist ein Prozess, bei dem politische Akteure auf einzelnen getrennten nationalen Gebieten überzeugt werden, ihre Loyalität, Erwartungen und politischen Aktivitäten auf das neue Zentrum zu übertragen, dessen Institutionen die Rechtsprechung über die vorher existierenden Nationalstaaten besitzen oder beanspruchen“.⁵² Ausgangspunkt der Vergemeinschaftung sind technische Bereiche, die politisch unumstritten sind und deren Verregelung und Verrechtlichung durch Experten geschieht. Beispiel dafür ist die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Der Neo-Funktionalismus prognostiziert nun, dass die Vergemeinschaftung bestimmter Bereiche damit nicht beendet, sondern Auftakt ist für einen weitergehenden Prozess, der fortan einer eigenständigen, expansiven Logik folgt. Die Gemeinschaftsinstitutionen erzeugen einen unwiderstehlichen Sog, Kompetenzen und Instrumente aus der Verfügung der Nationalstaaten an sich zu ziehen und sie zu vergemeinschaften. Durch „spill-over“-Effekte erweiterte sich der Kreis der integrierten Politikfelder immer weiter. Durch einen teils intendierten, teils nicht-intendierten Automatismus, durch den eine „zielbezogene Handlung eine neue Situation schafft, in der das ursprüngliche Ziel nur gesichert werden kann, indem weitere Handlungen ausgeführt werden, die wiederum weitere Bedingungen und Bedarf nach neuen Handlungen schaffen“⁵³, weitet sich die Gemeinschaftstätigkeit unaufhaltsam aus. Im Interesse der Mitgliedstaaten wird die Gemeinschaft beständig gestärkt. „Das Endergebnis des Prozesses der politischen Integration ist eine neue politische Gemeinschaft, die über den vorhergehenden liegt“.⁵⁴ Aufgrund der Stärkung der Gemeinschaft beginnen neue Akteure, politische Parteien, Interessengruppen, transnationale Organisationen, Einfluss zu nehmen auf die supranationale Entscheidungsfindung. Es entsteht ein Akteursgeflecht, das wiederum die Kooperation auf der europäischen Ebene weiter vorantreibt. Eine echte Demokratisierung des Gesamtsystems ist jedoch von den Neo-Funktionalisten nicht vorgesehen. Stattdessen konzentriert sich dieser Ansatz auf die Ausbildung europäischer Eliten in Politik, Wirtschaft und Medien, die durch die Europäisierung ihrer Interessen die Integration vorantreiben. Zu

⁵⁰ Vgl. David Mitrany: *A Working Peace System*, Chicago 1966.

⁵¹ Vgl. Dirk U. Stikker: *The functional Approach to European Integration*, in: *Foreign Affairs*, 29, 1950/51, S. 436ff.

⁵² Vgl. Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe*, Stanford 1958, S. 16.

⁵³ Leon N. Lindberg: *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford 1963, S. 10.

⁵⁴ Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe*, a.a.O., S. 16.