

II. Entwicklungspfade des politischen Systems der EU

„[C]ette proposition réalisera les premières assises concrètes d’une Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix.“

Robert Schuman, Erklärung vom 9. Mai 1950

1. Auf dem Weg zur Union – eine Skizze

Um herausfinden zu können, wohin die Europäische Union sich entwickeln sollte, bedarf es eines zumindest kurzen Blickes auf ihre Ursprünge. Dies ist unerlässlich, wenn man sich bei der Suche nach einer systemkompatiblen Reform zur Demokratisierung der EU, wie es in der vorliegenden Studie der Fall ist, an den bisherigen Entwicklungspfaden orientiert. Obwohl hier auf eine ausführliche geschichtliche Deskription verzichtet wird, soll dennoch im Folgenden ein komprimierter Überblick einiger wesentlicher Etappen des Integrationsprojektes erstellt werden. Für die anschließende Analyse der europäischen institutionellen Ausgestaltung beabsichtigt diese Skizze, einen ersten Aufschluss über die Entwicklung der EU und damit ihren Charakter als politisches System zu geben.

Dabei bleibt von vornherein festzuhalten: Auch wenn der Zweite Weltkrieg bzw. dessen unmittelbare Folgezeit gemeinhin als Wendepunkt oder „Stunde Null“ in der europäischen, insbesondere der neueren deutschen Geschichte und somit als Startpunkt der herkömmlichen Erzählung europäischer Integration gilt, tauchte die Einigung Europas als Konzept dort nicht *ex nihilo*, gleichsam ‚aus dem Nichts‘ auf. Zugegeben knüpft auch der nachstehende Umriss an der Nachkriegszeit und somit auch an den konventionellen Narrativen zur Einigung Europas an. Dennoch gilt es zu unterstreichen, dass die europäische Einigung genauso ein *neues* wie ein *altes* Konstrukt darstellt (Davies 1996: 7-46). Dieses ist mindestens Jahrhunderte lang, zwar nicht durchgängig, aber immer wiederkehrend kultiviert worden (vgl. Dawson 1932; Rougement 1961).⁴⁷ Die zahlreichen Vorstellungen um ein Vereinigtes Europa sowie mehrere daraufhin zielende Unter-

⁴⁷ Bemerkenswert an beiden Beispielen ist nicht nur ihr gesamteuropäisch historischer Ansatz, sondern auch ein explizit normatives Ziel, gerade durch diesen Ansatz die enge nationale Perspektive zu überwinden und somit zur Herstellung einer gesamteuropäischen Identität beizutragen.

nehmen haben sich auf vielfältige Art und Weise – sowohl *ideell* und *ekklesiastisch* als auch *politisch* und *militärisch* – manifestiert (siehe Isensee 1993; Pagden 2002; Seibt 2002). Zur Vorstellung von Europa lässt sich zum einen ein roter Faden von antiken Mythen über die Aufklärungsphilosophie bis hin zur Pan-Europäischen Bewegung des frühen 20. Jahrhunderts nachzeichnen. Zum anderen wird allein schon anhand der Beispiele des Heiligen Römischen Reiches, Napoleonischer Feldzüge und des Wiener Kongresses oder schließlich zweier Weltkriege das mehrmalig vorgekommene Streben nach einer wie auch immer gearteten Ordnung Europas deutlich (vgl. Clemens/Reinfeld/Wille 2008; Pfetsch 2005; Tielker 2003). Sicherlich führt eine solche Kurzfassung der europäischen Geschichte immerhin vor Augen, dass die ab Mitte des 20. Jahrhunderts initiierte europäische Integration auf einem Vermächtnis tief verwurzelten (Kollektiv-)Bewusstseins aus zahlreichen historischen Erfahrungen und Ideen aufbauen konnte.

Dementsprechend kann einerseits ohne weiteres behauptet werden, dass schließlich Entwurf wie Entschluss zur Integrierung einiger westeuropäischer Staaten Anfang der 1950er an sich kein vollkommenes Novum darstellten. Dass diese Integrationsschritte jedoch nicht nur zu ausdrücklich friedlichen Zwecken, sondern obendrein auf ausschließlich friedlichem Wege erfolgten und sich dauerhaft bewährt haben, kann andererseits in ihrer politischen Neuheit wohl kaum überschätzt werden. Dies lässt wiederum die damals im Entstehen begriffenen Europäischen Gemeinschaften durchaus als neuer Versuch um ein geeinigtes Europa konzipieren.⁴⁸ Hiervon ausgehend wird der historische Verlauf des europäischen Integrationsprojekts von seiner Gründung als begrenzte gemeinsame Verwaltung von Kohle und Stahl bis hin zur breiter gefächerten politischen Union erläutert. Nur auf diesem Wege kann das Eigentümliche an der EU herausgeschält sowie die Entstehung der Reformdiskussion nachvollzogen werden, die bis in die Gegenwart immer intensiver geführt worden ist.

1.1 Von der EGKS zur immer engeren Union

Am Anfang stand das Spannungsverhältnis zwischen *Konzept* und *Konstruktion*. Angesichts der gewaltigen Zerstörung in Folge des Zweiten Weltkriegs, aber ebenso der sich unmittelbar danach abzeichnenden Ost-West-Blockkonfrontation

⁴⁸ Dass es sich bei Europa um ein Konzept, sogar eine „Konzeptualisierung“ handelt, deren genaue Festlegung periodisch hinterfragt und neu interpretiert wird, lässt sich an den vorherigen Anmerkungen ablesen. Zu einer neueren, komprimierten Darstellung, siehe Kronenberg (2006: 275-304); zu einer soziologischen Analyse, die in dieser, sich über Jahrhunderte entwickelnden *Idee* eine bedeutende Prägekraft und einen Einflussfaktor für die letztendliche Entwicklung der europäischen Gemeinschaften konstatiert, siehe Swedberg (1994).

wurden unter einigen europäischen Nachkriegspolitikern Maßnahmen zur Sicherung des dauerhaften, länderübergreifenden Friedens gesucht (siehe Bracher 1993; vgl. auch Beloff 1957). Aber diese „Generation *Schuman, Monnet, Adenauer, de Gasperi und Spaak*“ hat nicht nur das Trauma des Zweiten Weltkriegs erlebt, sondern war von den ebenfalls „niederschmetternden Erfahrungen“ exzessiver Nationalismen des Ersten Weltkriegs tief geprägt (Kaelble 2005: 527). Umso dringlicher und gültiger erschien jene althergebrachte, politisch philosophische Lektion (wie schon in Kants *Zum ewigen Frieden* oder den *Federalist Papers* zu finden),⁴⁹ dass Frieden und Wohlstand im interdependenten Verhältnis zur langfristigen inner- sowie zwischengesellschaftlichen Sicherheit und Stabilität stehen: Zum einen ist erhöhter sowie gesellschaftlich verteilter Wohlstand einem nachhaltigen Frieden förderlich; zum anderen kann ohne Frieden in einer Staatengemeinschaft der Wohlstand (ob inner- oder zwischenstaatlich) kaum gedeihen.

Dem Schuman-Plan zur Errichtung einer Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus dem Jahr 1950 kann eben dieses doppelte Motiv eindeutig entnommen werden. Demgemäß konnte *Europa* nur auf den Idealen des gemeinsamen Friedens und des allgemeinen Wohlstands aufbauen und dadurch alte, destruktive Rivalitäten überwinden (Fontaine 2000).⁵⁰ Mit der europäischen Integration, bei der eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht nur zwischenstaatlich intensiviert, sondern auch „überstaatlich“⁵¹ institutionell verankert wird, sollte dieser Weg eingeschlagen werden. Dies stellte somit ein Exempel jener europäisch tradierten Dualität zwischen idealisierter Zielvorstellung und einer konkreten, der Verwirklichung dieses Ziels dienenden, institutionellen Gestaltung dar (Liska 1964: 21f. und 56ff.). In fundamentaler Abgrenzung zu zahlreichen historischen Beispielen und Konzepten, aber auch im Unterschied zu Einigungsprojekten, die, wie der Europarat, unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg errichtet wurden, bildete die vergleichsweise enge, sektorale Fokussierung der EGKS ein entscheidendes Kennzeichen des Ansatzes von Jean Monnet.⁵²

Trotz der Nachvollziehbarkeit dieser verkündeten Ziele vor dem oben knapp angerissenen Hintergrund ist die Konstellation aus Faktoren und Beweggründen hinter dem Schuman-Plan doch um Einiges komplexer gewesen. Dazu

⁴⁹ Siehe Hamilton/Madison/Jay (1787/1788) sowie Kant (1795); vgl. auch Laski (1933: 499-547).

⁵⁰ Demnach sollte die neue Kooperation, u.a., „(...) zur Hebung des Lebensstandards und zur Förderung der Werke des Friedens“ beitragen.

⁵¹ Zum Begriff, der ebenso adäquat die supranationale Dimension der europäischen Integration erfasst, siehe: Steiger (1966).

⁵² Es soll jedoch betont werden, dass die oft vorgefundene Darstellung des Europarates als „verfehlte Gelegenheit“ insbesondere in der retrospektiven Gegenüberstellung mit der „Erfolgsgeschichte“ der EG/EU wohl überspitzt ist. Siehe dazu Macmullen (2004).

gehörten u.a. politische, wirtschaftliche und geostrategische Interessen und Überlegungen der beteiligten Staaten, die wesentliche Frage bezüglich der Einbindung und Kontrolle (West)Deutschlands, sowie weltpolitische Änderungen, die mehr oder minder mit den anderen Faktoren verknüpft wurden (Gillingham 2003: 1-26).⁵³ Entsprechend vielfältig sind die wissenschaftlichen Auswertungen, aber auch die analytischen Zugriffe auf die Gründung der EGKS und insbesondere die nachfolgende europäische Integration im Allgemeinen. Neben ideellen und ideengeschichtlichen Betrachtungsweisen⁵⁴ ermitteln manche historische Erforschungen eine, eventuell sogar die entscheidende Rolle der Vereinigten Staaten für den europäischen Integrationsprozess (siehe exemplarisch Lundestad 1998; vgl. auch Neuss 2000). Andere halten – vermutlich zurecht – den Beitrag der USA für eher vernachlässigbar und weisen eine vielmehr (west)europäisch geleitete, pragmatische Problemlösungsstrategie auch zur Aufrechterhaltung (statt zur Überwindung) der Mitgliedstaaten nach (siehe insb. Milward 1984 und 2000).⁵⁵ Eine Kongruenz mit der letzteren Auslegung weisen einige politik- und sozialwissenschaftliche Studien bzw. Forschungsstränge auf, wie aus dem Bereich der Internationalen Beziehungen (vor allem des (Neo-)Realismus) oder der liberal-intergouvernementalen *Public Choice*-Theorie. Diese erklären das Phänomen und den Verlauf der europäischen Integration sowie ihrer Fort- und Rückschritte ebenfalls hauptsächlich anhand der mitgliedstaatlichen Verfolgung von primär ökonomischen und machtpolitischen Interessen (Mearsheimer 1990; Moravcsik 1998). Dagegen bezweifelt der (Neo-)Funktionalismus, dass die im Zuge der Integration errichteten Institutionen bloß Widerspiegelungen oder Ausflüsse nationalstaatlicher Interessen seien. Dieser postuliert stattdessen einen Transformationseffekt, der von der institutionalisierten, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern ausgeht und auf die Mitgliedstaaten einwirkt, wie zum Beispiel die Gründung weiterer Europäischer Gemeinschaften relativ kurz nach Errichtung der EGKS zeige (E. Haas 1958 und 1964; siehe auch Lindberg/Scheingold 1970). Aus Sicht des Institutionalismus erstellen beispielsweise historisch-institutionalistische Ansätze ein anderes – von intergouvernementalen und funktionalistischen Ana-

⁵³ Dass die Verhandlungen zur EGKS gelangen lässt sich nicht isoliert ausgehend vom Schuman-Plan nachvollziehen. Dies belegt schon das Beispiel des Ausbruches des Koreakrieges 1950 und damit zusammenhängend der Wiederbewaffnung Westdeutschlands, die sich wiederum auf den Verhandlungsverlauf zur EGKS auswirkte, in dem die Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in Aussicht gestellt wurde und der Frage nach Supranationalisierung neue Relevanz verliehen wurde. Siehe dazu Gillingham (2003) sowie Dwan (2000).

⁵⁴ Aus dieser Perspektive wird der Beitrag oder Einfluss der Vorstellungen eines vereinigten bzw. föderalisierten Europas unterstrichen. Siehe (auf den bei mehreren historischen Darstellungen verwiesen wird): Foerster (1967) und Lipgens (1982).

⁵⁵ Vgl. teilweise darauf aufbauend und weiterführend: W. William (1994).

lysen abweichendes – Bild der Gründung und Weiterentwicklung europäischer Integration (Bulmer 1993; Dowding 2000; Pollack 1996; Stone Sweet/Sandholtz/Fligstein 2001). Dieses rückt unintendierte Konsequenzen und die hoch eingeschränkte Reversibilität eines bereits erreichten Standes der Integration, trotz eventuell anders gelagerten Akteurspräferenzen, ins Blickfeld (z.B. Pierson 1996). Dennoch lässt sich resümierend bei aller theoretischer und analytischer Pluralität ein gemeinsamer Nenner festmachen: Der bei der Gründung der EGKS eingeschlagene Integrationspfad stellte signifikante Weichen für die darauf folgende Entwicklung der europäischen Gemeinschaften sowie ihrer Funktionen, Institutionen und Arbeitsweise (vgl. McLean 2003).

Durch das Inkrafttreten des Vertrages von Paris zur Errichtung einer „Montanunion“ im Jahre 1952, welche die seit 1949 bestehende Internationale Ruhrbehörde ablösen bzw. erübrigen sollte, konnten die neu erschaffenen Institutionen nun ihre Arbeit aufnehmen (vgl. umfassend Brandt 2009). Neben einer Hohen Behörde, die Exekutivaufgaben ausüben sollte, bildeten sich eine Gemeinsame Versammlung mit überwiegend beratender Kompetenz, ein Ministerrat mit Legislativkompetenzen und ein Gerichtshof (Weidenfeld 2001: 13f.). Die Wirksamkeit der Arbeit der EGKS ist unter einigen Aspekten unterschiedlich zu bewerten, zumal fragwürdig ist, ob die EGKS gegenüber den von ihr zu regulierenden Märkten und Industrien überhaupt effektiv war oder sein konnte. Vielmehr war wohl überhaupt die Tatsache bemerkenswert, dass diese Institutionen, allen voran die Hohe Behörde, eine supranationale Stellung aufgrund ihrer vertraglich übertragenen Kompetenzen einnehmen konnten (vgl. Gillingham 2003: 25ff.). Nahezu parallel zur EGKS hatten 1951 ausgehend vom „Pleven-Plan“ die Verhandlungen über den Aufbau einer europäischen Armee begonnen. Bereits 1952 wurde von den EGKS-Mitgliedstaaten ein Vertrag zur Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) unterzeichnet, die zudem eine Ergänzung durch eine föderalartige Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) vorsah, während zugleich, insbesondere auf Druck der Niederlande, über die Etablierung einer Zollunion und Wirtschaftsgemeinschaft verhandelt wurde (Loth 2004). Nicht zuletzt aufgrund der offensichtlichen integrationspolitischen Überforderung scheiterte 1954 die Ratifizierung der EVG, was die junge Sechser-Gemeinschaft mit einer ersten Krise konfrontierte.

Zur *rélançe* des Einigungsprojektes, das, so damals generell angenommen, nicht allein unter der Ägide der EGKS reüssieren konnte, wurde wiederum eine Serie von Neuverhandlungen bei der EGKS-Außenministerkonferenz von Messina im Juni 1955 aufgenommen (vgl. Hauser 2005: 369ff; Küsters 1982).⁵⁶

⁵⁶ Sicherlich war das Scheitern der EVG ein signifikanter Antrieb dafür, die Fortentwicklung der europäischen Integration durch die wirtschaftliche Dimension zu verfolgen, schon deshalb weil

Diese gipfelte in dem im Vergleich zur EVG/EPG wesentlich bescheideneren, aber immerhin weitreichenden Kompromiss zur Schaffung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM). Die 1957 unterzeichneten und 1958 in Kraft getretenen Römischen Verträge enthielten die Kernelemente zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes wie die vier Grundfreiheiten⁵⁷ oder die anvisierte Zollunion. Darüber hinaus war das Zustandekommen kennzeichnend für die weitere politische Entscheidungsfindung, – nicht nur, aber insbesondere bei Vertragsverhandlungen – in dem wie bei der EGKS auf eine funktional-sektorale Fokussierung gesetzt wurde, aber zudem „Paketlösungen“ (z.B. die Einigung auf die EURATOM als Bedingung für die EWG bzw. je nach Blickwinkel genau umgekehrt) unter den Mitgliedstaaten erzielt wurden (vgl. Loth 2004: 30f.; Weidenfeld 2001: 16f.). Gewiss bedeuteten die Römischen Verträge für europäische Föderalisten ein eher enttäuschendes Ergebnis. Das Vertragswerk setzte aber mit seiner pragmatisch-technokratischen und wirtschaftlichen Ausrichtung den Rahmen, innerhalb dessen der Binnenmarkt und die europäische Integration allgemein verwirklicht werden sollten (vgl. Gehler 2005: insb. 417f.). Dies verdeutlicht zusätzlich, dass mit diesem „Zweckverband“ funktioneller Integration (Ipsen 1972) eine Supranationalisierung erst mittels einer intergouvernementalen Aushandlung (d.h. einem Entgegenkommen gegenüber nationalen Interessen) und damit verknüpft einer inkrementellen Vorgehensweise in der Umsetzung erreicht werden konnte.

Obwohl mitgliedstaatliche Einstimmigkeit vorerst Grundentscheidungsmuster in der Gemeinschaft blieb, schrieben die Verträge nach einer Übergangszeit die Einführung mehrerer *supranationaler* Elemente fest, vom qualifizierten Mehrheitsentscheid im Ministerrat bis zur Einführung der Direktwahlen der Versammlung (des späteren Europäischen Parlaments) (vgl. Pryce 1962). Zu unterstreichen ist deshalb, dass die Römischen Verträge den wesentlichen Kern der sich nachfolgend entwickelnden Europäischen Gemeinschaft (EG) bereitstellten (vgl. Moravcsik 1998: 142-158). Freilich wurde die EG nicht vollständig errichtet. Sie erfuhr in den folgenden Jahren erneut Rückschläge wie die Lahmlegung der europäischen Entscheidungsfähigkeit, die durch die Boykottpolitik des „Leeren Stuhls“ *De Gaulles* 1965 ausgelöst wurde (siehe Sloane 1968: 451ff.; vgl. auch Pinder 1998), oder generell eine bis in die frühen 1980er, gemeinhin als *Eurosklerose* bezeichnete Phase der Stagnation. Allerdings soll nicht außer Blick geraten, dass die Integration stellenweise vorangetrieben wurde: Mit

dieser Bereich weniger die Souveränität antastete, als es in der Verteidigungspolitik der Fall gewesen wäre. Siehe dazu Forster (1997: insb. 300ff.).

⁵⁷ Bei diesen, im EWG-Vertrag festgelegten Grundfreiheiten des Binnenmarktes handelt es sich um den freien Verkehr von *Waren, Personen, Dienstleistungen* und *Kapital*. Die entsprechende Bestimmung befindet sich auch im Lissabonner Vertrag unter Art. 26 (2), AEUV-L.

dem *Luxemburger Kompromiss* wurde bereits 1966 die Blockade im Ministerrat überwunden, während 1967 die Institutionen der EWG, EURATOM und EGKS zu gemeinsamen Organen fusionierten. 1979 fanden die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament statt. Trotz der vermeintlich „sklerotischen“ Phase vor der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) wurden Projekte wie die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) und die Wirtschafts- und Währungsunion in die Wege geleitet und der Kreis der Mitgliedsstaaten mehrfach erweitert (vgl. Loth 2001; Pfetsch 1997: 44-52; Schirmann 2008; H. Wallace 2003b: 255-285). Dieses Wechselverhältnis von Erweiterung und Vertiefung, supranationalem Kompetenzausbau und verstärkter mitgliedstaatlicher Einbindung – das Wesensmerkmal der frühen Phase der europäischen Integration – prägte die subsequenten Etappen der gemeinschaftlichen Entwicklung über die EEA, die Gründung der Europäischen Union durch den 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag sowie die weiteren Revisionen von Amsterdam (1999) und Nizza (2003) bis schließlich hin zum Lissabonner Vertrag (2009).

1.2 Von Erweiterung und Vertiefung zur Politisierung

Über lange Zeit war primär die *Monnet-Methode* Ausgangspunkt und anhaltende Grundlage für das Projekt europäischer Integration (Wessels 2001a). Mit dieser ging die allmähliche, funktional orientierte Vergemeinschaftung einzelner, vorwiegend wirtschaftlicher Bereiche einher, ohne dass dabei eine endgültige föderale Staatswerdung erforderlich oder zum Ziel ausgerufen wurde (vgl. Dedman 2005). Der *ad hoc* Ansatz des Funktionalismus fußte auf einigen wesentlichen Grundsätzen: Zur Schaffung eines Kooperationssystems nachhaltigen Friedens sind der *Form* – beispielsweise einem visionären Bundesstaat – die *Funktionen* vorzuziehen („*form follows function*“). Demzufolge sollte die strukturelle Dimension der Zusammenarbeit und Integration flexibel bleiben, um die Interessen der Mitgliedstaaten und deren Bevölkerungen erfüllen zu können, ohne das Projekt als Ganzes zu gefährden (siehe exemplarisch: Mitrany 1966).⁵⁸ Ausgehend vom Neofunktionalismus, der in der frühen Phase der europäischen Gemeinschaften einen großen europapolitischen sowie sozialwissenschaftlichen Einfluss genoss,⁵⁹ konnte und sollte die transnationale Zusammenarbeit durch weitere Integration in anderen Bereichen fortgeführt werden, gleichfalls ohne ein fixiertes Zielsystem oder eine manifeste *finalité*. Zwar konnte sich die Integration

⁵⁸ Siehe auch ausführlich Rosamond (2002: 1-42); vgl. zudem Miller (1971).

⁵⁹ Zum Stellenwert des Neofunktionalismus sowie einer Darlegung seiner fortdauernden Relevanz, siehe: Rosamond (2005).

nicht ‚von alleine‘ einstellen. Aber aufgrund der „expansiven Logik“ der sektoralen Integration (E. Haas 1958: 283) wurde erwartet, dass die Zusammenarbeit in einem Bereich eine Notwendigkeit zur Integration in weiteren Politikfeldern nach sich ziehen würde („*Spillover*-Effekt“). Darüber hinaus sollte ein zusätzlicher Systemtransformationseffekt eintreten, wonach neue Identitäten geschaffen werden und im Laufe der Zeit sich die Loyalitäten der Eliten vom nationalen hin zum supranationalen Gemeinwesen wenden (vgl. White 2003: 111-121).

Daran anknüpfend gehört als weitere Erkenntnis heute ebenso zum Gemeingut, dass die europäische Integration maßgeblich ein elitendominiertes Projekt (gewesen) ist. Eine solche Charakterisierung griffe jedoch sowohl bezüglich des analytischen, als auch des normativen Anspruches der Neofunktionalisten und der tatsächlichen Integrationsdynamik zu kurz. Die Gemeinschaftsmethode samt ihrer Denker und Praktiker war durchaus elitär. Sie war aber ebenfalls antinationalistisch sowie den Grundideen verpflichtet, dass die technokratische Output- bzw. Problemlösungsorientierung in der transnationalen Zusammenarbeit sich über ihre Ergebnisse legitimiert, zusätzliche Vergemeinschaftung erfordert und letzten Endes auf sprichwörtlichem Umwege – in essentiellm Kontrast zum realpolitischen Intergouvernementalismus oder dem liberal-idealen Euroföderalismus – die Mitgliedstaaten hin zu einer Europolity bewegen werde (siehe E. Haas 1964; vgl. auch Hoffmann 1982; Karolewski 2000: 16-111). Über die inkrementell-integrativen Erweiterungen und Vertiefungen hinaus wurde ebenfalls damit gerechnet, dass der Integrationsprozess eine Politisierung herbeiführen werde. Sie laufe auf eine zunehmende politische Auseinandersetzung um die gemeinsame Entscheidungsfindung hinaus, was parallel eine Vergrößerung des Kreises von Adressaten und Akteuren – d.h. Betroffene, Interessenten und Mitwirkenden in der Integration – hervorbringen werde (Schmitter 1969). Folge und Faktor dieses Prozesses zugleich seien ein Wandel von Erwartungen und Orientierungen politischer Akteure sowie eine immanente Bevorzugung zur verstärkten Integration.

Vieles spricht einerseits dafür, dass die Integrationsdynamik in der Tat wirkungsmächtige *Spillovers* entfaltet hat. Dies gilt nicht nur in Hinblick auf den Verantwortungsbereich der EG bzw. EU, der von Vertragsrevision zu Vertragsrevision immer umfassender geworden ist, sondern auch bezüglich der Politisierung. Diese hat sich jedoch nicht nur als Unterstützung für die Europäische Union oder das Integrationsprojekt entfaltet. Denn die Loyalitäts- und Identitätsmuster in Europa deuten zwar mittlerweile auf eine gewachsene Verbundenheit mit Europa hin, aber die EU-Mitgliedstaaten sowie nationalen und regionalen Orientierungen weisen eine stattliche Beharrlichkeit auf (siehe Hoo-

ghe/Marks 2006).⁶⁰ Auch der *permissive Konsens* (Lindberg/Scheingold 1970) einer losen, aber breiten Unterstützung gegenüber der europäischen Integration geriet ins Wanken.⁶¹ Dies geschah zum einen wegen der mangelnden Transparenz der Monnet-Methode, und zum anderen angesichts der Befürchtungen der Mitgliedstaaten, in den integrativen *Spillovers* gefangen zu werden (vgl. Dehousse 2000), da der Integration keine festen Grenzen gesetzt schienen. Solange die auf dieser Gemeinschaftsmethode beruhende, durch supranationale Institutionen unterstützte Form zwischen- bzw. überstaatlicher Zusammenarbeit die gemeinsam definierten europäischen, Politikfeld-bezogenen Ziele hinreichend erfüllte, ergaben sich kaum Legitimationszweifel.

Hinzu kommt, dass sich die Problembearbeitung lange Zeit zumeist auf politisch wenig kontroverse Bereiche der *low politics* beschränkte, die für sich genommen als weniger legitimations- und mitbestimmungsbedürftig angesehen werden (siehe Höreth 1999: 110ff.). Gehören die supranational zu bearbeitenden Politikbereiche in zunehmendem Maße zum Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität, dann weist deren Problembearbeitung auf europäischer Ebene einen höheren Legitimationsbedarf auf. Die *contestation* oder politische Auseinandersetzung um Entscheidungsfindung wächst. Dann stellt sich nicht mehr nur die Frage nach der technokratischen Legitimation von Politikentscheidungen, sondern darüber hinaus die viel weitergehende, substantielle Frage nach *Polity* und *Partizipation*, d.h. nach dem Wesen und der Legitimation des Entscheidungssystems bzw. der politischen Beteiligung (vgl. Gehler 2005: 417ff.). Offensichtlich trat diese Etappe einer auf breiter gesellschaftlicher Basis politisierten Integration spätestens mit dem Vertrag von Maastricht ein (vgl. Hrbek 1993; McKay 1997; Weidenfeld 1991).⁶² Immerhin dauerte es nicht lange, bis das als Kohle- und Stahlgemeinschaft initiierte Bündnis auf zusätzliche Aufgabenfelder und Zuständigkeiten ausgedehnt und gar zu einer umfangreichen Europäischen *Union* transformiert werden sollte. Trotz oder eben infolge mehrerer Erweiterungsrunden und Vertragsrevisionen einschließlich des Lissabonner Vertrages lässt sich konstatieren, dass die *finalité* dieses politischen Systems nach wie vor offen ist (vgl. Marchetti/Demesmay 2010). Leitbilder wie „Europa der Bürger“ mit einer Föderation als Schlussstein gegenüber einem „*Europe des États*“, „*Europa der Regionen*“, oder Europa „*à la carte*“ der variablen Geschwindigkeiten und flexibler Integration heben diese fortwährende Ambivalenz hervor, die fernerhin eine Quelle politischer Auseinandersetzung bildet (Au-

⁶⁰ Zur (mangelnden) Identitätskonvergenz, siehe bspw. bereits Sloane (1968).

⁶¹ Zur Kluft zwischen der allgemeinen Unterstützung für europäische Integrationen zwischen *Eliten* und *Wählern* am Beispiel des Verfassungsvertrages und der öffentlichen Meinung in EU-Angelegenheiten siehe: de Vreese/Boomgarden (2005).

⁶² Zur viel früheren Beschäftigung mit der Reformfrage, siehe z.B. Nassmacher (1972).

bel/Nispen 2002). Insofern impliziert Politisierung der europäischen Integration, dass – neben der ohnehin regulären *Policy*-bezogenen Dimension (d.h. in der Ausführung von übertragenen Kompetenzen zur Problemlösung oder Regulierung in den jeweiligen Politikfeldern) – die EU in der *Polity*-Dimension (d.h. in der kritischen Hinterfragung ihrer Legitimation, ihrem Ziel und Wesen) ebenfalls Gegenstand politischer Auseinandersetzung, ja sogar ein *Politikum* an sich geworden ist (vgl. Banchoff/Smith 1999).

Dazu sind wie in jeder Gesellschaft gewisse Konfliktlinien oder *cleavages* in der politisierten EU vorhanden.⁶³ Manche der bedeutendsten *cleavages* wie jene der „Arbeit vs. Kapital“ und erst recht die der „Kirche vs. Staat“ manifestieren sich in der Sphäre der Europapolitik weniger prominent und konstitutiv, als es in der historischen Entwicklung nationaler Politik- und Parteiensysteme der Fall war (vgl. Caramani 2005). Gleichwohl spielen politischer Wettbewerb und Diskurs um sozioökonomische (d.h. ungefähr: Links/Rechts) Fragen eine zunehmend mobilisierende Rolle auf EU-Ebene sowie in der Europapolitik insgesamt, wobei diese Dimension auf unterschiedliche Art und Weise mit Fragen der europäischen Integration (pro-Integration vs. anti-Integration, marktliberal vs. marktregulierend usw.) verknüpft zu sein scheint (van der Eijk/Franklin 2004; Hooghe/Marks/Wilson 2002; Marks/Steenbergen 2002). Aber selbst in dem eher technokratisch gekennzeichneten, bürokratischen „Alltag“ widerlegt die europapolitische Praxis die häufig vorzufindende Vorstellung eines entpolitisierten europäischen Entscheidungsfindungsprozesses (siehe Beyers/Kerremans 2004; Landfried 2002). Im Laufe der Integration hat sich die EU nicht nur zu einem komplexen Institutionensystem, sondern auch zu einem politischen Raum entwickelt, in dem neben europäischen Themen originär innenpolitische Konflikte sowie Konfliktlinien umorganisiert und auf EU-Ebene ausgetragen werden. Dies ist jedoch mit einem entscheidenden Unterschied zu herkömmlichen *cleavages* verbunden: In dem politischen Gemeinwesen der Europäischen Union bildet das politische System selbst weiterhin eine eigenständige Konfliktdimension.⁶⁴

Somit bleibt die Frage nach dem *Wohin* der Europäischen Union, nach ihrem Wesen und nach ihrer Finalität – also das Fehlen eines konsensfähigen, verfassungspolitischen Leitbildes – im Zentrum des europapolitischen Diskurses

⁶³ Entlang politischer Konfliktlinien in einer Gesellschaft entzündeten sich bestimmte, miteinander verbundene Streitfragen. Diese *cleavages* sind vor allem deshalb signifikant, da sie eine Grundlage für die Mobilisierung politischen Wettbewerbs bieten. Siehe exemplarisch bzw. wegweisend zur *Cleavage*-Theorie: Lipset/Rokkan (1967).

⁶⁴ Diese Besonderheit ließe sich dahingehend einschränken, wenn bspw. die pro-/vs. anti-Integration Dimension – statt als einen der EU eigentümlichen Konflikt gewertet – zu einer Übertragung oder Weiterführung der „Zentrum vs. Peripherie“-*cleavage* umgedeutet würde, die wiederum in einigen politischen Systemen, insbesondere wo Regionalkonflikte und –spannungen herrschen, eine belangreiche Konfliktlinie darstellt.

Ein Präsident für Europa
Zur Demokratisierung der Europäischen Union
Sonnicksen, J.
2014, XIV, 315 S. 25 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-03878-6