

Auf dem Weg  
in das gelobte Land?

## Die Europäische Union nach Nizza

Christian Jetzlsperger

In der biblischen Erzählung des Buches Exodus verheißt Jahwe, der Gott Israels, seinem Volk angesichts der Unterdrückung durch die Ägypter eine neue, eigene Heimat, das Land der Vorfäter Abraham, Isaak und Jakob. Doch vor das Betreten des Gelobten Landes, Kanaan, setzt Jahwe die „Mühsal der Ebene“. Vierzig Jahre lang zieht das Volk Israel nach dem biblischen Bericht des Pentateuch durch die Wüste, bevor es in Kanaan einzieht: das Land, „in dem Milch und Honig fließen“. Das von Moses geführte Volk hat während seiner Wüstenwanderung immer wieder dieses Ziel aus den Augen verloren, hat ungläubig aufbegehrt und sich nach alter Sicherheit geseht.

Eine transzendente Macht dürfte in der Geschichte der europäischen Integration wohl kaum am Werke sein. Und doch: Das „vereinte Europa“ stand in den fünfziger Jahren den Gründervätern der europäischen Gemeinschaften ebenfalls als leuchtende Vision, als „gelobtes Land“ vor Augen, das eine bessere Zukunft verhieß. Keiner von ihnen war sich freilich über das Aussehen und die genaue Lage im Klaren. Stattdessen lief der Integrationszug zunächst ziellos durch die „Wüste“ – auf dem Weg zu sein allein versprach schon, dem Ziel näher zu kommen. Doch das Volk, das zunächst jeden Schritt des Weges bereitwillig mitvollzog, begann zu murren, spätestens als der Zug der Integration die Wegmarke „Maastricht“ passierte. Nicht nur die Beschaffenheit des Zieles war unbekannt, nein, auch Milch und Honig, die es verhieß, hat-

ten an Reiz verloren; schließlich hatte man schon auf dem Weg ausreichende Mengen davon vorgefunden. Noch dazu gab es im Gegensatz zum Volk Israel beim Auszug aus Ägypten keinen Moses, keine unbestrittene Führungspersönlichkeit, ganz im Gegenteil: Jeder der fünfzehn „Stämme“ hatte seine eigene politische Führung, und deren Vorstellungen von der Beschaffenheit des Zieles und des Weges waren keineswegs deckungsgleich. Dabei wollten sich dreizehn weitere Stämme dem Zug anschließen. Zunächst mussten aber die Regelungen für das Zusammenleben in der Wüste – das Dauerprovisorium mit Namen Europäische Union – überarbeitet werden. So trafen sich die fünfzehn Stammesführer fünfzig Jahre nach dem Aufbruch in Nizza, um die vertraglichen Grundlagen, auf denen ihr gemeinsames Unternehmen beruhte, den Erfordernissen der Zeit anzupassen.

Hier wird der Versuch unternommen, angesichts der Ergebnisse von Nizza einen Ausblick auf das „gelobte Land“ zu geben. Welche Gestalt wird die Europäische Union im Jahr 2005 haben? Zu diesem Zweck soll zunächst der Status quo des Integrationsprozesses analysiert werden, bevor der Versuch gewagt wird, hieraus einige Entwicklungsperspektiven abzuleiten.

### Der Status quo

Juristisch gesehen lautet der Befund: Ein Staat ist die Europäische Union nicht. Nach der klassischen Definition von Staatlichkeit, der Drei-Elemente-Lehre

von Georg Jellinek, zeichnet sich ein Staat durch das Vorhandensein von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt aus. Wie Armin von Bogdandy überzeugend dargelegt hat, hat die Union mit dem Vertrag von Amsterdam ihre territoriale Komponente stark ausgebaut, und die Einführung des Institutes der Unionsbürgerschaft in Maastricht definiert – wenn auch subsidiär über die staatsangehörigkeitsrechtlichen Regelungen der Mitgliedstaaten und ohne ausgeprägten materiellen Gehalt – die Union (auch) als eine politische Gemeinschaft von „Unionsbürgern“. Hingegen fehle der Union, so von Bogdandy, ein entscheidendes Merkmal jeder Staatsgewalt: nämlich das Monopol legitimer Gewalt. Für Max Weber war gerade dies das Charakteristikum des Staates: „Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt.“

Die Entscheidungsgewalt über den Einsatz von Gewaltmitteln liegt aber – ungeachtet der Sanktionsmöglichkeiten von Unionsorganen – letztlich nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Außerdem fehlt der EU, so zumindest die vorherrschende juristische Meinung, „die dem Staat eigene Kompetenz-Kompetenz in Form einer Allgemeinzuständigkeit in den Politikbereichen“ (Christian Callies). Von einer Staatlichkeit der EU kann daher, zumindest bislang, nicht die Rede sein. Auf der anderen Seite ist ebenso klar, dass die Europäische Union mit herkömmlichen völkerrechtlichen Begriffen nicht zu fassen ist. Die Union ist keine bloße internationale Organisation, die von den in ihr vertretenen Nationalstaaten als Verhandlungsforum zur eigenen Interessenmaximierung genutzt wird. Sie ist ein Gebilde *sui generis*. Schon längst sind die Verträge zu einer Quasi-Verfassung geworden.

In einem 1991 erstmals veröffentlichten Aufsatz identifiziert Joseph Weiler drei Epochen der Integrationsgeschichte, die für die „Verwandlung Europas“ entscheidende Beiträge leisteten:

*Erstens:* Die Gründungsepoche sei auf rechtlicher Ebene durch einen stark ausgeprägten Supranationalismus gekennzeichnet gewesen. Die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) habe dem Europarecht zu unmittelbarer innerstaatlicher Geltung verholfen; gleichzeitig habe der EuGH die Suprematie der Gemeinschaftsnormen durchgesetzt: Europarecht bricht nationalstaatliches Recht. Hierzu habe das im EWG-Vertrag vorgesehene Vorabentscheidungsverfahren nicht unwesentlich beigetragen: Die von nationalen Gerichten umfassend genutzte Möglichkeit, laufende Verfahren dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen, sofern die Interpretation des Vertrages strittig ist, habe dem EuGH Gelegenheit gegeben, nationales Recht auf seine Vereinbarkeit mit EG-Normen zu überprüfen. Die Mitgliedstaaten – nicht zuletzt durch die Involvierung der eigenen Judikative – hätten sich angesichts dessen an „Gehorsam“ gewöhnt.

*Zweitens:* In den siebziger und achtziger Jahren sei eine umfassende Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen hinzugekommen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen sei, insbesondere durch die Anwendung der „Generalklausel“ des Artikels 235 EWGV, nach und nach ausgehöhlt worden.

*Drittens:* Die Einheitliche Europäische Akte und der „1992-Prozess“ des Überganges zum Binnenmarkt hätten schließlich durch die Einführung des Mehrheitsprinzips in bestimmten Bereichen zu einer neuen Grundkonstellation geführt.

Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen wurde durch die Verträge von Maastricht und Amsterdam, zumindest im EU-„Alltag“, wieder gestärkt –

das Subsidiaritätsprinzip (Artikel 2 EUV) setzt der Ausdehnung der Unionstätigkeit Grenzen. Auf Artikel 308 (früher 235) EGV wird angesichts der häufigen Vertragsänderungen der letzten Jahre kaum mehr zurückgegriffen. Dies ändert freilich nichts daran, dass der Umfang der Unionskompetenzen weiter zugenommen hat; und Maastricht und Amsterdam überführten immer mehr Bereiche in den Anwendungsbereich der Mehrheitsentscheidung.

Was also ist dieses Gebilde *sui generis* mit Namen Europäische Union? In der Weberschen Terminologie kann die EU zwar nicht als „Staat“, wohl aber als „Herrschaftsverband“ bezeichnet werden. Weber definiert „Herrschaft“ wie folgt: „Herrschaft soll heißen die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden.“ Die Bürger der Union sind nach dieser Definition mit Blick auf die Unionsorgane in der Tat Herrschaftsbeziehungen unterworfen. Mit Abstrichen kann die EU sogar als „politischer Verband“ qualifiziert werden: „Politischer Verband soll ein Herrschaftsverband dann und insoweit heißen, als sein Bestand und die Geltung seiner Ordnungen innerhalb eines angebbaren geographischen Gebiets kontinuierlich durch die Anwendung und Androhung physischen Zwangs seitens des Verwaltungsstabes garantiert werden.“ Zwar findet physische Gewaltanwendung allenfalls vermittelt der nationalen Exekutiven statt, doch ist zumindest ein großer Teil der unionalen Normen sanktionsbewehrt, und der geographische Bezug der Union steht spätestens seit Amsterdam außer Frage. Armin von Bogdandy prägte für diesen Status quo den Begriff des *supranationalen Föderalismus*. Die Union folge „weitgehend einer föderalistischen Entwicklungslinie“. „Sie wird zu einer fast alle Integrationsbewegungen bündelnden Organisation, ist Garant einer kollektiven Ordnung und kann

die Verflechtung in Europa umfassend regeln. Sie überwindet den Konnex von nationalstaatlichem Territorium und politischer Herrschaft, definiert sich selbst aber – entsprechend dem föderalen Gedanken – als ein einheitliches Gemeinwesen mit Territorium und Bürgerschaft.“ Im Gegensatz zum Bundesstaat sei der Föderalismus der Europäischen Union aber supranationaler Natur: Sie sei nicht hierarchisch strukturiert; die EU und ihre Mitgliedstaaten stellten einen „Integrationsverbund“ dar, kein „unitarisches Gesamtsystem“.

## Nizza

An diesem Befund ändert der Vertrag von Nizza kaum etwas. Denn in Nizza ging es, um zum Bild des Buches Exodus zurückzukehren, nicht um das Ziel und den einzuschlagenden Weg dorthin, sondern um die Regelungen für das Zusammenleben in der Wüste – das Dauerprovisorium mit Namen Europäische Union. Die Diskussionen der Regierungskonferenz konzentrierten sich vor allem auf drei Punkte, die als entscheidend für die Erweiterungsfähigkeit der Union angesehen wurden:

- eine Anpassung der Zusammensetzung und der internen Organisation der Organe;
- eine Reform der Entscheidungsprozesse;
- eine Neuregelung der „verstärkten Zusammenarbeit“.

Die Reformen fielen durchweg halbherzig aus. Denn in allen wichtigen Fragen ging es im Kern um das relative Gewicht der Mitgliedstaaten – selbst im Blick auf die künftige Zusammensetzung der Europäischen Kommission, deren Mitglieder doch „ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft“ ausüben sollen (Artikel 213 EGV). Dennoch waren die fünfzehn nicht bereit, in einer größeren Union zumindest zeitweise und nach einem gleichberechtigten Rotationsverfahren

auf „ihren“ Kommissar zu verzichten – jedenfalls nicht bis zum Beitritt des 27. Mitgliedstaats, der angesichts der wirtschaftlichen Probleme Rumäniens und Bulgariens noch in weiter Ferne liegen dürfte. Einstweilen stellt jedes Mitgliedsland einen Kommissar, unabhängig vom tatsächlichen Aufgabenspektrum des Organes.

Auch die Reformen in Bezug auf das Europaparlament orientierten sich weniger an objektiven Erfordernissen als an Erwägungen nationalen Prestiges. Die Ungleichbehandlung der Stimmen wurde, trotz vorsichtiger Verschiebungen zu Gunsten der bevölkerungsreichsten Staaten, im Wesentlichen fortgeschrieben: Wie bisher vertritt ein Luxemburger Europaabgeordneter etwa 71 500 Bürger, ein deutscher hingegen rund 829 000. Zum bestehenden Ungleichgewicht kommt ein neues hinzu: Die neuen Mitgliedstaaten werden, den Planungen der fünfzehn zufolge, bei der Sitzverteilung eindeutig benachteiligt. Das augenfälligste Beispiel sind die Zahlen für Griechenland, Belgien und Portugal einerseits, die Tschechische Republik und Ungarn andererseits. Alle fünf Staaten haben etwa zehn Millionen Einwohner, die Altmitglieder aber sollen über zweiundzwanzig, die „Neuen“ nur über zwanzig Sitze verfügen.

Angesichts der ausschlaggebenden Rolle des Ministerrates im politischen System der Europäischen Union ist es kaum verwunderlich, dass dieser im Verlauf der Regierungskonferenz mit Abstand die größte Aufmerksamkeit genoss. Auf der Tagesordnung stand eine Neuwägung der Stimmen für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit. Vor allem die großen Mitgliedstaaten wollten ihr Stimmgewicht in einer erweiterten Union zumindest gewahrt wissen. Sie drängten auf eine Reform, da sich die Gewichte im Ministerrat bei einfacher Fortschreibung des bestehenden Systems der Stimmwägung nach der Erweiterung um die zumeist kleinen Staaten Ostmitteleuropas

zu ihren Ungunsten verschoben hätten. Auf Grund der Einigung von Nizza bedarf ein mit qualifizierter Mehrheit zu Stande gekommener Beschluss ab dem 1. Januar 2005 einer dreifachen Mehrheit. Sie setzt sich zusammen aus a) der Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten; b) einem Quorum der neu gewichteten Stimmen, das bis zu einem Höchstsatz von 73,4 Prozent ansteigen (und damit über der derzeit gültigen Schwelle liegen) soll. Schließlich muss die qualifizierte Mehrheit c) einen Anteil von mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Union widerspiegeln; dieses Kriterium wird aber nur auf Antrag eines Mitgliedstaates überprüft. Damit kann beispielsweise Deutschland zusammen mit zwei der anderen großen Mitgliedstaaten auf Grund des Bevölkerungskriteriums jeden Beschluss verhindern (was durch die Stimmengewichte allein nicht möglich wäre). Dies trägt dem Wunsch der Bundesregierung Rechnung, Deutschland bei der Beschlussfassung mehr Gewicht als den anderen „Großen“ einzuräumen, ohne ihm – wegen der kompromisslosen Ablehnung Frankreichs – mehr Ratsstimmen zuzuweisen. Der tatsächliche Einflussgewinn bleibt marginal: Berechnet man, wie häufig die deutschen Stimmen bei einer Abstimmung im Ministerrat den Ausschlag geben, so liegt die (rechnerische) Quote nach der Einführung des Bevölkerungsfaktors bei 12,02 Prozent – im Vergleich zu 11,98 Prozent ohne Bevölkerungskriterium und 11,16 Prozent vor der Reform. Der Preis hierfür ist hoch: Eine qualifizierte Mehrheit zu finden ist durch die Entscheidungen von Nizza schwieriger geworden. In einer Union mit bis zu 27 Mitgliedstaaten ergeben sich im Rat, dem wichtigsten Beschlussgremium, neue Blockademöglichkeiten.

### Erweiterungsfähigkeit?

Ob die viel beschworene Erweiterungsfähigkeit der EU mit diesen Vertragsän-

derungen erreicht wurde, darf daher mit Fug und Recht bezweifelt werden – zumal der Anwendungsbereich der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit kaum ausgeweitet wurde, viele Entscheidungen somit auch in Zukunft einstimmig getroffen werden müssen. Nur in wenigen, politisch weitgehend unumstrittenen Fragen sowie bei Personalentscheidungen war eine Einigung unproblematisch. „Sensible“ Fragen wie Steuerharmonisierung, Angleichung der Sozialsysteme oder Asyl- und Zuwanderungspolitik wurden hingegen ausgeklammert, vertagt oder durch Formelkompromisse gelöst. Auch die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlamentes wurden kaum verbessert. Das Mitentscheidungsverfahren wird nur in sechs Artikeln des EG-Vertrags neu eingeführt (und findet zum Teil auch hier nur partiell Anwendung); hinzu kommt, dass Beschlüsse über die Struktur- und Kohäsionsfonds ab 2007 nur mit Zustimmung des Parlamentes getroffen werden können.

Zwar ist davon auszugehen, dass der Vertrag – trotz des negativen Votums der Iren am 7. Juni 2001 – ohne größere Änderungen in Kraft tritt. Den Anspruch, die EU „fit für die Erweiterung“ zu machen, löst der Vertrag aber nicht ein, und auch von einer Stärkung der demokratischen Legitimation des Unionshandelns über das Europäische Parlament kann kaum die Rede sein. Von einem echten Zweikammersystem ist die Union nach wie vor weit entfernt. Zu viele Entscheidungen trifft der Rat souverän – und es sind gerade die bedeutendsten Materien, die die Mitgliedstaaten sich in „ihrem“ Organ selbst vorbehalten haben. Die Kommission kann hierzu kein Gegengewicht darstellen. Die Entscheidung, die Kommissionsmitglieder einschließlich ihres Präsidenten künftig mit qualifizierter Mehrheit zu benennen, illustriert die Gewichtsverschiebung zu Gunsten des Rates: Die Kommission hat in den Augen der natio-

nalen Regierungen an Bedeutung verloren, das Einstimmigkeitsprinzip konnte in diesem Bereich fallen gelassen werden – solange die symbolische Gleichberechtigung aller Mitgliedstaaten gewährleistet blieb.

## Verstärkte Zusammenarbeit

Ein Ausbau originärer europäischer „Staats“-Gewalt ist also nicht in Sicht; im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten haben ihr Gewicht bei den Entscheidungsprozessen in Gestalt des Einstimmigkeitsprinzips an den entscheidenden Stellen mit Zähnen und Klauen verteidigt. Schon der Vertrag von Amsterdam hatte aus diesem Grund die Möglichkeit der *verstärkten Zusammenarbeit* geschaffen, um Blockaden in wichtigen Fragen wenigstens umgehen zu können. Es müsste möglich sein, auch in einer kleineren Gruppe weiterzumarschieren, wenn einige Mitglieder des „Volkes“ sich mitten in der „Wüste“ niederlassen wollten.

Ein solches Vorgehen ist freilich nicht ohne Gefahren. Eine „Zerfaserung“ des *acquis de l'Union* ist nicht auszuschließen und umso wahrscheinlicher, je mehr Gruppen von Mitgliedstaaten es gibt, die – in verschiedenen Bereichen – enger zusammenarbeiten, als die Verträge es vorsehen. Aus Sicht der integrationsfreudigeren Staaten birgt dies unweigerlich die Gefahr eines Europa *à la carte*, bei dem jeder Staat sich das aus dem Menü von Politiken „herauspickt“, was seinen Interessen am meisten entspricht. Andererseits möchten sich die eher europaskeptischen Mitglieder davor schützen, sich dereinst gegen den eigenen Willen einer erfolgreichen verstärkten Zusammenarbeit anschließen zu müssen, sozusagen der normativen Kraft des Faktischen zu unterliegen. Sie wehren sich daher gegen Vorstellungen eines *Kerneuropas* oder, wie dies in den jüngsten Redebeiträgen zu Europas Zukunft formuliert wurde, einer *groupe pionnier* (Jacques Chirac)

oder eines *Gravitationszentrums* (Joschka Fischer).

Angesichts dieser wechselseitigen Sorgen kann es nicht verwundern, dass der Amsterdamer Vertrag die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit zwar vorsah, ihr aber sehr restriktive Bedingungen zu Grunde legte. Der Vertrag von Nizza, der die Bestimmungen neu ordnet, hebt eine entscheidende Blockademöglichkeit in der Tat auf: Entscheidungen werden künftig im Geltungsbereich des EG-Vertrages ebenso wie in der „dritten Säule“ mit qualifizierter Mehrheit gefasst; nur bei Entscheidungen über eine verstärkte Zusammenarbeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – eine durch den Vertrag von Nizza neu begründete Möglichkeit, die aber den Verteidigungs- und militärpolitischen Bereich ausnimmt – verbleibt einzelnen Mitgliedstaaten die Vetomöglichkeit. Außerdem ist künftig keine Mehrheit der Mitgliedstaaten mehr erforderlich, um eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen; acht Staaten – nach der Erweiterung also eine Minderheit – reichen hierfür aus. Im Übrigen bleiben die Bestimmungen aber nahezu unverändert. Die Zwänge bleiben beträchtlich, und die Anreize für eine verstärkte Zusammenarbeit sind gering: Nichtteilnehmende Staaten etwa könnten versucht sein, als „Trittbrettfahrer“ von den Regelungen der Teilnehmerstaaten zu profitieren, ohne sich an den Kosten zu beteiligen – beispielsweise im Bereich des internationalen Krisenmanagements. Von der Flexibilitätsklausel sind daher wesentliche Integrationsimpulse kaum zu erwarten; sie bleibt vielmehr, wie es im Vertrag heißt, „ein letztes Mittel“.

### Entwicklungsperspektiven

Im Hintergrund der Diskussion um Formen der Flexibilisierung des Integrationsprozesses, der „abgestuften Integration“, steht immer die Frage nach der Zukunft

der Union. Sind die „Vereinigten Staaten von Europa“ das Leitbild, oder ist es die „Union d’Etats“? Die Debatte hat mit der Ansprache von Bundesaußenminister Joschka Fischer an der Berliner Humboldt-Universität im Mai 2000 an Intensität gewonnen, in der dieser „als Privatmann“ seine Zielvorstellung, seine Vision von der „Finalität“ Europas formulierte: „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor fünfzig Jahren gefordert hat. Und das heißt nichts Geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben.“

Fischers Vision bleibt in Europa umstritten. Konsens herrscht jedoch allem Anschein nach darüber, dass weitere und umfassendere Reformschritte nötig sein werden. In seiner Rede vor dem Deutschen Bundestag in Berlin fasste der französische Staatspräsident Jacques Chirac die Aufgabe am 27. Juni 2000 so zusammen: „Après la Conférence intergouvernementale, à la fin de l’année, s’ouvrira une période que je qualifierai de ‚grande transition‘ au terme de laquelle il faudra que l’Union soit stabilisée dans ses frontières et dans ses institutions.“

Dieser Aufgabe will sich die Union in den kommenden Jahren stellen. Die Regierungskonferenz verabschiedete unter dem Eindruck der von Joschka Fischer ausgelösten Debatte auch eine „Erklärung zur Zukunft der Union“, die „zu einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die künftige Entwicklung der Europäischen Union“ aufruft. Diese Diskussion soll schon in diesem Jahr beginnen und drei Jahre später in eine neuerliche Regierungskonferenz

münden, die sich unter anderem folgenden Themen widmen soll:

- der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten;
- dem Status der ebenfalls in Nizza verabschiedeten Grundrechtscharta;
- der Vereinfachung der Verträge, um diese verständlicher zu machen, und
- der „Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas“.

In der Geschichte der „fünf Bücher Mose“ erreicht das Volk Israel nach vierzig Jahren die Grenzen des Gelobten Landes. Bevor Moses stirbt, steigt er auf den Berg Nebo und sieht das Gelobte Land, in dem sein Volk nun zur Ruhe kommen soll. Ganz so weit ist der Zug der europäischen Integration noch nicht, doch der Fuß des Berges ist erreicht. Welches Panorama wird sich von seinem Gipfel aus bieten?

„Vereinigte Staaten von Europa“ oder „Union d’Etats“? Diese Gretchenfrage der europäischen Integration wird im „Post-Nizza-Prozess“ zumindest implizit beantwortet werden müssen. Wie aber wird eine solche Antwort ausfallen? Das Gefeilsche der Staats- und Regierungschefs in Nizza scheint auf den ersten Blick den Intergouvernementalisten Recht zu geben, die die europäische Integration als eine Serie von pragmatischen *bargains* nationaler Regierungen verstehen, die auf nationalen Interessen basieren, deren Ergebnisse Machtverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten widerspiegeln und deren vorsichtige Souveränitätsübertragungen darauf abzielen, Verhandlungsergebnisse materieller Art dauerhaft im Interesse des jeweiligen Staates abzusichern. Ein „liberaler Intergouvernementalist“ (wie Andrew Moravcsik) würde wohl argumentieren, weitergehende Einigungen seien in Nizza nicht zu erwarten gewesen: Denn materielle Fragen – die Übertragung neuer Politikfelder an die Union also – standen nicht zur Debatte. „Tauschgeschäfte“ zwischen den

Verhandlungspartnern waren damit kaum möglich; diskutiert wurden ausschließlich Machtverhältnisse und symbolische Politik – und damit Kernfragen nationaler Souveränität, in denen eine Einigung ohne entsprechenden substanziellen Hintergrund nicht möglich ist.

Andererseits legt aber ein historisch-institutionalistischer Ansatz zur Erklärung des Integrationsprozesses, wie ihn beispielsweise Paul Pierson vertritt, den Schluss nahe, dass die Vorstellung von der „Kontrolle“ des Prozesses durch die nationalstaatlichen Exekutiven eine Illusion sein könnte. Denn, so die Prämisse, die Integration besteht eben nicht nur aus den zentralen, großen *bargains*, sondern umfasst auch Phasen eines „sekundären“ politischen Prozesses. In ihnen spielen partiell autonome Organe – insbesondere die Kommission und der EuGH – eine entscheidende Rolle. Zudem haben Entscheidungsträger nur einen beschränkten Zeithorizont und setzen oft auf kurzfristige Erfolge, ohne langfristige Konsequenzen zu berücksichtigen. Regierungswechsel und andere Faktoren können darüber hinaus zu einer Präferenzverschiebung in der nationalen Politik führen. Und schließlich, so der Ansatz, ist auch die Existenz unerwarteter Handlungszwänge nicht von der Hand zu weisen – das neofunktionalistische Argument des *spill-over* taucht hier unter veränderten Bedingungen wieder auf.

Handlungszwänge spielten für die in Nizza zu Ende gegangene Regierungskonferenz zweifellos eine herausragende Bedeutung in Gestalt der vor der Tür stehenden Osterweiterung. Sie determinierten das Ergebnis der Verhandlungen aber keineswegs – in vielen Punkten ist zu bezweifeln, dass die vorgenommenen Änderungen ausreichen werden, um der erweiterten Union ihre Handlungsfähigkeit zu bewahren. Andererseits ist, wie die Analyse des historischen Institutionalismus zeigt, kaum abzuschätzen, welche

Auswirkungen die in Nizza geschaffenen Vertragsnormen auf die weitere Entwicklung der Union haben werden.

Eine Prognose für das Ergebnis künftiger Verhandlungen über die „Finalität“ Europas erlaubt all dies also nicht. Doch gibt es zumindest Indizien, die den Schluss nahe legen, dass die von Joschka Fischer initiierte Diskussion nicht unbedingt zu dem gewünschten Ergebnis führen muss. Das Faktum, dass die Europäische Union derzeit einer „permanenten Regierungskonferenz“ ähnelt, erleichtert den Mitgliedstaaten jedenfalls die Kontrolle über den europäischen politischen Prozess. Der politische Alltag ist überschattet von den großen Regierungskonferenzen, in denen die Staaten allein entscheiden und supranationale Organe allenfalls beratend zu Wort kommen; die vom historischen Institutionalismus konstatierten Kontrolllücken entstehen erst gar nicht oder fallen doch wesentlich geringer aus und können leichter geschlossen werden als in dem langen Zeitraum ohne größere Vertragsrevision zwischen 1958 und 1985. Dieser Trend würde noch einmal erheblich verstärkt durch eine eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen nationaler und supranationaler Ebene, wie sie als Ergebnis der nächsten Regierungskonferenz angestrebt wird – funktionaler *spill-over* jedenfalls wäre per definitionem künftig ausgeschlossen. Der Applaus europakritischer Politiker für das Vorhaben kommt nicht von ungefähr.

### Legitimität

Dennoch: Ein grundlegend neues Design des europäischen Einigungsprozesses erscheint unumgänglich. Ein konstitutioneller Akt muss Legitimität und Effizienz des unvollendeten europäischen Bundesstaates deutlich stärken. Denn die *méthode Monnet* ist an ihre Grenzen gestoßen. Die öffentliche Meinung steht dem Europa von heute vielfach kritisch gegenüber. Nur 43 Prozent der Unionsbürger haben

dem Eurobarometer vom Frühjahr 2000 zufolge ein positives Bild von der Europäischen Union, und nicht einmal die Hälfte aller Bürger befürwortet die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU.

### Europaskepsis

Die europäische Integration, so Joseph H. Weiler in seiner Aufsatzsammlung über die *Verfassung Europas*, zeichnet sich durch folgendes Phänomen aus: das kollektive Nachdenken über den Einigungsprozess begann erst nach der Konstituierung dessen, was einmal die Europäische Union werden sollte. Anders formuliert: Zuerst wurde gehandelt – von einer kleinen europäischen Elite, wenngleich mit Zustimmung oder doch Duldung der Bevölkerung. Der Prozess des Nachdenkens über die Ziele des Projekts aber begann, zumindest auf einer breiten Grundlage, sehr spät. Weiler benennt einen präzisen Zeitpunkt, den er als den „konstitutionellen Moment“ des europäischen Gemeinwesens begreift, für den Beginn dieses Prozesses: den Vertragsschluss von Maastricht. Das Nachdenken führte in weiten Teilen der EU-Bevölkerung zu einem negativen Ergebnis: Das Misstrauen gegen „Brüssel“ ist weit verbreitet.

Wo liegen die Gründe hierfür? Für Joseph Weiler steckt die Europäische Union in einer Legitimationskrise. Dies ist für ihn nicht identisch mit dem oft und nahezu rituell konstatierten Defizit an demokratischer Legitimität in der EU, das üblicherweise an den mangelnden Beteiligungsrechten des Europaparlamentes festgemacht wird. Erweiterte Befugnisse des Straßburger Parlamentes allein lösen in seinen Augen die Probleme nicht. Denn, so Weiler, der Union fehlt es an sozialer Legitimität, also an gesellschaftlicher Akzeptanz des politischen Systems.

Aus diesem Blickwinkel ist die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen zwar unter Effizienzgesichtspunkten zu begrüßen, sie führt aber auch zu einer



wachsenden Europaskepsis der Bürger, die nach wie vor überwiegend in nationalstaatlichen Kategorien denken. Denn: „People accept the majoritarian principle of democracy [only] within a polity to which they see themselves as belonging.“

Das Eurobarometer scheint dieser Interpretation Recht zu geben und einen Konnex zwischen Unzufriedenheit mit dem Integrationsprozess und subjektivem Zugehörigkeitsgefühl zu bestätigen: 41 Prozent der Befragten fühlten sich bei der Umfrage im Frühjahr 2000 ausschließlich als Angehörige ihrer jeweiligen Nation; ausschließlich oder überwiegend als Europäer betrachteten sich hingegen nur zwölf Prozent. Die Lösung des Problems scheint somit in der Konstruktion einer gemeinsamen „europäischen Identität“ zu liegen. Doch dies ist ein gefährliches Mittel zur Legitimierung des „Projekts Europa“. Die Mittel, die zur Schaffung nationaler Identitäten im neunzehnten Jahrhundert angewandt wurden, waren: Vereinheitlichung der Sprache, Erfindung einer gemeinsamen Geschichte – und Abgrenzung nach außen (Hagen Schulze).

Dieser Aspekt der Abgrenzung gewinnt auch auf europäischer Ebene zunehmend an Bedeutung. Um „den vermeintlichen Legitimitätsrisiken der Identitätslosigkeit zu entrinnen“ (Maurizio Bach), bedient sich die Union zunehmend des probaten Mittels der Grenzziehung – gemeinschaftliche Einwanderungs- und Asylpolitik sind hierfür das wichtigste Beispiel. Auch die Diskussion über eine EU-Mitgliedschaft der Türkei illustriert, wie Grenzziehungen die europäische Identitätsfindung determinieren. Wenn sie sich gegen eine Aufnahme des Landes in die Union aussprechen, argumentieren konservative Politiker nicht nur mit den Defiziten der türkischen Demokratie, anhaltenden Menschenrechtsverletzungen oder außenpolitischen Problemen wie der

Zypernfrage. Im Hintergrund steht zu meist die Vorstellung vom „christlichen Abendland“ und damit die Grenzziehung zwischen christlichem Europa und islamischer Welt. Mit jeder Selbstdefinition Europas auf dem Wege der Abgrenzung nach außen ist aber die Gefahr verbunden, dass die EU „dem Muster nationaler Vergemeinschaftung mit der für sie typischen ethnisch-kulturellen Integrationsrhetorik und dem nationalistischen Exklusionsmodus weitgehend verhaftet bleibt“. Die Union würde so ihre eigentliche *raison d'être* – die Überwindung der Exzesse eines übersteigerten Nationalismus – infrage stellen.

Zudem ist die Notwendigkeit „subjektiv gefühlter Zusammengehörigkeit“ für den Zusammenhalt einer politisch geordneten Gesellschaft zumindest fraglich. Einer liberaldemokratischen Ordnung ist eine dem politischen Verband vorgeordnete „Gemeinschaft“ sogar wesensfremd. Ihr Wesen ist nicht die Vergemeinschaftung, sondern die „Vergesellschaftung“ der sozialen Beziehungen, die „auf rational [...] motiviertem Interessenausgleich oder ebenso motivierter Interessenverbindung“ beruhen (Weber). Damit soll kein künstlicher Gegensatz zwischen Interessen und Identitäten konstruiert werden; beide Faktoren ergänzen sich und verstärken sich gegenseitig als Antriebskräfte sozialer Integration. Die entscheidende Legitimitätsquelle in der liberalen Demokratie bleibt jedoch die Idee des Vertragsschlusses.

Das gedankliche Konstrukt des ursprünglichen Vertrages findet seinen klassischen Ausdruck in der Verfassung. 70 Prozent der Unionsbevölkerung befürworten einer Eurobarometer-Umfrage zufolge eine „europäische Verfassung“. Es bleibt jedoch die unter anderem von Dieter Grimm gestellte Frage, ob mit einer europäischen Verfassung „auch materiell demokratische Verhältnisse hergestellt wären. Die Zweifel rühren daher, dass es

eine Gesellschaft, die sich über ihre eigenen Angelegenheiten diskursiv verständigen kann, zwar auf der nationalen, aber nicht auf der europäischen Ebene gibt. Die intermediären Strukturen aus Parteien, Verbänden, Bürgerbewegungen, Kommunikationsmedien, ohne die ein lebendiger demokratischer Prozess undenkbar ist, fehlen in Europa – und damit fehlt es an jener europäischen Öffentlichkeit, die unabdingbare Voraussetzung demokratischer Verfassungsstaaten ist.“

Möglicherweise könnte jedoch gerade ein Verfassungsgebungsprozess viel zur Herstellung dieser Voraussetzung beitragen. Ein echter, breiter Diskurs über eine europäische Verfassung könnte die Geburtsstunde des von Grimm angemahnten europäischen *demos* sein und den Grundstein für jene europäische Öffentlichkeit legen, in der die Europäer aller Nationen sich über ihre gemeinsamen Anliegen auseinandersetzen und ihre Interessen ausgleichen. Diesen europäischen *demos* gibt es bislang nicht. Die durchschnittliche Beteiligung bei Wahlen zum Europäischen Parlament ist rückläufig und lag 1999 bei nur 57 Prozent; die Wahlkämpfe konzentrierten sich überwiegend auf Fragen der nationalen Politik, und Debatten in Straßburg oder Brüssel werden in den Medien kaum beachtet. Das Europaparlament führt ein Schattendasein. Die in Nizza angestoßene Debatte über die Zukunft der Union hat somit einen Wert an sich für die Legitimität der europäischen Integration.

Zudem weisen auch die Aufgaben, die die *Erklärung zur Zukunft der Union* vorgibt, in die richtige Richtung. Denn der Diskurs *per se* ist nur die Voraussetzung für eine legitime politische Ordnung, indem er den Ausgleich der Interessen überhaupt erst ermöglicht. Der „Legitimitätsglaube“ der Bürger in Bezug auf diese Ordnung muss hinzukommen; dies setzt in einer demokratischen Gesellschaft wenigstens dreierlei voraus:

- die Transparenz, also die Verstehbarkeit wenigstens der Grundzüge der politischen Ordnung;
- die Bindung von politischen Entscheidungen und Amtsträgern an ein Mandat des demokratischen Souveräns und
- das Vorhandensein eines politischen Grundkonsenses und seine effektive Verwirklichung.

Im „Post-Nizza-Prozess“ werden diese Fragen aufgegriffen werden. Zur Diskussion stehen eine klare Kompetenzaufteilung zwischen den einzelnen Ebenen der supranationalen Föderation sowie eine Vereinfachung der Verträge. Die geplante Debatte über die Rolle der nationalen Parlamente steht in Zusammenhang mit der Frage der demokratischen Rückkopplung des Unionshandelns. Zudem steht auch eine Fortsetzung der Diskussion um die Rolle des Europaparlaments zu erwarten. Weitere Ansätze wie die Direktwahl des Kommissionspräsidenten wurden bereits in die Diskussion eingebracht. Schließlich könnte die Grundrechtscharta, über deren rechtlichen Status zu beraten sein wird, den Teil des europäischen Grundkonsenses symbolisieren, der den Schutz der Menschenrechte als höchstes politisches Ziel vorgibt.

Der Erfolg des „Post-Nizza-Prozesses“ ist keineswegs ausgemacht, und die hier angedeuteten Elemente des Diskurses werden sicherlich nicht ausreichen, um der Europäischen Union dasselbe Maß an Legitimität zu verschaffen, wie es den Nationalstaaten immer noch zukommt. Klar ist jedenfalls, dass die Europäer sich ihre Union anders vorstellen, als sie es gegenwärtig ist. Das Zieldatum 2004 birgt nicht nur die Gefahr eines Stillstands im Integrationsprozess, sondern ist gleichzeitig eine Chance, Europa neu zu definieren. Europa steht vor dem Berg – ein recht großer Berg, der erklimmen werden will, wenn man das „gelobte Land“ der Finalität Europas schauen will.