ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Prisching, Manfred

Article

Politik im neuen Europa

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:
Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Prisching, Manfred (2003) : Politik im neuen Europa, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 29, Iss. 2, pp. 161-187

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/332645

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Politik im neuen Europa

Manfred Prisching

Alle sind für Europa.[1] Nicht alle sind für jede Art von Europa. Das neue Europa ist vorderhand ein halbfertiges Projekt[2] im Rahmen einer ungewissen geopolitischen Situierung.[3] Es ist etwas Eigenartiges um dieses Neue Europa: Auf der einen Seite hat man den Eindruck, es sei zu Europa alles gesagt; es gibt genug Aufsätze zur wirtschaftlichen Problematik und zur Frage der europäischen Identität, und alle Festreden beschwören das gemeinsame Vorhaben. Auf der anderen Seite wird die eigentliche Frage „Welches Europa wird gebaut?" dennoch kaum öffentlich behandelt, sie findet jedenfalls in der Öffentlichkeit wenig Resonanz; wenn überhaupt, werden europäische Fragen eher an Hand von einzelnen Problemen abgehandelt, die irgendwie zwischen Agrarförderung und Transitbelastung angesiedelt sind. Auch in den europäischen Gremien, wo man mit alltagspolitischen Herausforderungen – vom deutsch-französischen „Klima" bis zum britischen Absentismus – alle Hände voll zu tun hat, kommt die Frage zu kurz, obwohl der Verfassungskonvent heftig arbeitet; aber seine Probleme werden kaum öffentlich wahrgenommen. Der Diskurs über Europa ist mangelhaft. *Europa wird neu erfunden,*[4] ein unglaubliches Vorhaben, das mehr Interesse und eine ernsthafte Diskussion verdienen würde. In der Folge sollen fünf Perspektiven entwickelt werden, die das Politikmachen in Europa und durch Europa beleuchten.

1. Die neue Leitidee: Von der Gewaltvermeidung über die Handlungsfähigkeit zur Produktivitätssteigerung

Gibt es so etwas wie ein „Leitidee" der europäischen Einheit? Kommt diese Einheit aus dem Nichts oder hat sie Bezugspunkte? „Ist" Europa eine Einheit oder muss es zu einer solchen erst „gemacht" werden? Wir stehen natürlich selbst im historischen Prozess, im Denken befangen in einer Prägung, die aus den letzten beiden Jahrhunderten stammt; das heißt wir denken von den Nationalstaaten her, weil wir in dieser nationalstaatlichen Welt seit langem leben, im Grunde in der Welt des „Westfälischen Systems", und gerade als Stärke Europas wird gerne seine kulturelle Vielfalt und Unterschiedlichkeit hervorgehoben. Dies scheint zu kol-

lidieren mit jenen „europäischen Werten", die als einheitliche zu unterschiedlichen Gelegenheiten beschworen werden.

1.1 Der langfristige Blick auf die europäische Einheit

Es ist falsch, Europa nur von seinen Nationalstaaten – und damit nur von der Vielfalt seiner Identitäten – her zu denken. Europa zeichnet sich durch Vielfalt und unterschiedliche kulturelle Prägungen aus, und das wird als seine Stärke gesehen. Es ist aber für das Vorhaben, ein gemeinsames politisches Gebilde zu erstellen, auch ein Nachteil. Eine wirkliche europäische kulturelle Identität – im Sinne eines lebendigen Gemeinschaftsbewusstseins – gibt es wohl nicht. Das Trennende ist mindestens so stark wie die verbindende europäische Vorstellungswelt. Der Nationalismus bleibt als Kraft wirksam,[5] in Teilen zerfällt ja Europa wieder.[6] Emile Durkheim hat schon gewusst, dass größere Wirtschaftseinheiten alte Solidaritäten auflösen und neue hervorbringen müssen; doch sein Vertrauen darauf, dass das Erkennen funktionaler Interdependenzen auch organische Solidaritätsgefühle generiert, bleibt vorderhand eine Hypothese.[7] Aber bei aller kulturellen Diversität, die den Kontinent kennzeichnet, gibt es doch zumindest zwei „Einheitsideen", eine „geistige" und eine „institutionelle".

In geistiger (kultureller) Hinsicht gilt: Europa allein hat es zustande gebracht, das Universale zu denken; das Menschliche schlechthin ins Auge zu fassen; die Menschenrechte zu entwickeln; daraus abgeleitet: auch eine universale Ethik zu fordern (und selbst oft genug gegen diese Forderung zu verstoßen). Europa hat (seit Goethes Zeiten) die „Weltliteratur" bewundert, jenseits modischer Multikulturalismen. Wenn es so etwas wie „europäische Werte" gibt, so sind sie in dieser geistigen Kraft zu finden.[8]

Und es gibt ein zweites einigendes Element: Europa hat über die Jahrhunderte seiner Formwandlungen hindurch immer die Einheit Europas mitgedacht, indem es die Erinnerung an das Römische Reich bewahrt hat; die *translatio imperii,* das *sacrum imperium,* die Folie für das europäische Kaisertum – manifestiert nicht zuletzt in der lateinischen Sprache. Das Römische Reich wurde immer mitgedacht, und dabei hat auch immer der europäische Anspruch auf „Weltherrschaft" mitgeschwungen, zumindest der Anspruch, ein *„global player"* zu sein. Im Blick auf das alte imperiale Modell war es eher die abgegrenzte Nationalstaatlichkeit, ein Kind des 19. Jahrhunderts, die Produkt einer Ausnahmeperiode war, die wir als Normalität von Staatlichkeit zu betrachten uns angewöhnt haben.

Das letzte halbe Jahrhundert war noch einmal eine Ausnahme in der Ausnahme der letzten zwei Jahrhunderte. Es war, wie Peter Sloterdijk sagt, die *Absence-Zeit:* die Periode, in der Europa jeden Anspruch als

weltpolitischer Mitspieler aufgegeben hat, der ihm vorher selbstverständlich war. Es war die Zeit, als Europa in die Zange genommen wurde von den Supermächten; von den Manifestationen zweier gesellschaftspolitischer Experimente, die natürlich aus dem europäischen Geiste, dem Geiste des europäischen Maximalismus,[9] kamen; das heißt von dem amerikanischen und dem sowjetisch-sozialistischen Experiment. Europa nahm sich zurück, ja nahm auf einige Jahrzehnte Urlaub von der Politik; eine Epoche der notwendigen materiellen und geistigen Rehabilitation nach dem demütigenden Absturz.

1.2 Der zeitgeschichtliche Blick auf die europäische Einheit

Das ist die „große", jahrtausendelange Geschichte der europäischen Einheit und Vielfalt. Es gibt aber auch eine kurze Geschichte, eine „Zeitgeschichte" der europäischen Idee, und bevor wir die damit verbundenen „Leitideen" erörtern, müssen wir einen kurzen theoretischem Umweg machen.

In einer „beweglichen" Gesellschaft findet sich ein ständiger Umbau von Institutionen, und die Herausbildung der Europäischen Union kann als das größte (auch als ein einzigartiges) *Projekt der Institutionenbildung* betrachtet werden.[10] M. Rainer Lepsius definiert: „Institutionen sind [...] soziale Strukturierungen, die einen Wertbezug handlungsrelevant werden lassen."[11] Institutionen beruhen auf „Leitideen".[12] Diese Leitideen legen Rationalitätskriterien fest, also Handlungsmaximen, die bestimmen, was im jeweiligen Einflussbereich der Leitideen sachgerechtes, vernünftiges, angemessenes Handeln ist. (Es ist vernünftig, im Kontext der Wissenschaft Erkenntnisse, mit denen sich Geld verdienen ließe, zum Zwecke der Reputationsgewinnung kostenfrei in einer Zeitschrift zu publizieren. Es ist unvernünftig, im Kontext des Wirtschaftshandelns erforderliche Entlassungen von Mitarbeitern aus Mitleid nicht vorzunehmen.) Rationalitätskriterien haben ihre eigene „Logik"; sie werden als eigendynamische Prozesse wirksam, treiben aus sich Folgeprobleme und Folgeentscheidungen hervor. In diesem Prozess kommt es auch zur dauernden Produktion und Bewältigung von nichtbeabsichtigten Wirkungen.

Das institutionstheoretische Modell ist auf Europa anwendbar. Das Ziel einer *politischen Einigung des Kontinents* – in irgendeiner Form „europäischer Gemeinschaftlichkeit" – kennt drei „Leitideen" der europäischen Einigung: Gewaltvermeidung, Handlungsfähigkeit und Produktivität, und ich meine, dass sich seit der Genese der Union, also im Laufe eines halben Jahrhunderts, das Schwergewicht von der ersten Leitidee zu den beiden anderen, besonders aber zur dritten hin, verschoben hat.

Gewaltvermeidung: Das europäische Einigungsbestreben beruht zunächst einmal auf dem Wunsch, dieses besonders blutrünstige und konfliktträchtige Stück Land, die westliche Halbinsel des asiatischen Kontinents, zu befrieden; nach dem Grundsatz: Wo es keine Staatsgrenzen mehr gibt, können (per definitionem) keine zwischenstaatlichen Kriege geführt werden, und bewaffnete Konflikte sind auch (per realitatem) durch die engen Verflechtungen unwahrscheinlicher.[13] Bürgerkriege können auch leichter vermieden werden, wenn Territorien in einem größeren Ensemble geborgen sind – was möglicherweise ohnehin eine Illusion ist. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist in der Tat eine einzigartige Friedensregion im europäischen Kern geschaffen worden; und die Hoffnung besteht, dass es gelingt, diese Stabilitätszone nach Osten und Süden auszudehnen. Das Neue Europa macht bestimmte unerfreuliche Politikformen unwahrscheinlicher.

Handlungsfähigkeit: Das Einigungsbestreben beruht weiters auf der Erkenntnis, dass eine engere Zusammenarbeit in einer faktisch sich vernetzenden Welt zu einer Notwendigkeit geworden ist, der nicht zu folgen wesentliche Wohlstandsverluste zur Folge hätte. Integration wird durch Souveränitätsverzicht erkauft, aber dieser ist für alle vorteilhaft.[14] Integration entspricht auch dem Lauf der Geschichte, der Verdrängung kleinerer politischer Einheiten durch größere, wie schon der soziologische Klassiker Herbert Spencer festgestellt hat.[15] Einzelgängertum müsste in einer technologisch-kommunikativ-wirtschaftlich verflochtenen Welt durch Produktivitätsverluste und Handlungsbeschränkungen bezahlt werden. Man kann deshalb das Neue Europa als Versuch verstehen, eine bereits verloren gegangene politische Handlungsfähigkeit durch gemeinsame Strategie und Rahmensetzung wiederzuerlangen, in der langsamen Bewusstwerdung, dass in dieser Welt kein Staat allein mehr durchsetzungsfähig ist. Es entsteht eine Art „Weltinnenpolitik",[16] im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eine viel intensivere „Europainnenpolitik". Dass innere (beschränkte) Souveränität nur noch durch Kooperation zu sichern ist, die Souveränität aber im Alleingang noch geringer wäre, gilt besonders für kleine Länder; es gilt aber selbst für große Mächte. Es gilt vor allem mit dem Blick auf globale Verflechtungen (Finanzströme, Kommunikation, Wissen) und globale Probleme (Klima, Terrorismus, Drogen, Migration), und es ist nach wie vor ein wesentliches Element für Verkehr, Sicherheit und andere Themenbereiche. Das Neue Europa macht bestimmte (erwünschte) Politikentscheidungen wieder möglich.

Produktivität: Das Neue Europa ist schließlich – hinter all dem wohlklingenden Gerede – als ein wirtschaftsliberales Projekt gestartet worden. Das Neue Europa ist begründet als die *Intensivierung einer Freihandelszone,* als die Generalisierung wirtschaftlicher Freiheiten. Die vier

Grundfreiheiten sind deshalb auch jene Prinzipien, die den Konvergenzprozess der europäischen Länder steuern. Das Neue Europa ist von den Grundlagen des Denkens her ein „Wirtschaftseuropa", und ein funktionierender Markt ist das, was den Fokus der politischen und juristischen Rationalität bildet. Was vernünftig ist, bemisst sich an den Vorteilen eines freien gemeinsamen Marktes. Letztlich ist diese Idee – stärker als die beiden anderen Gründe – zur praktisch wirksamen Leitidee geworden: zum Maßstab des europäischen Handelns. Es ist nicht nur Maßstab für das eigentlich wirtschaftliche Funktionssystem, sondern auch ein Modell, das angewendet wird auf andere Bereiche, von der Bildungspolitik bis zur Sozialpolitik. Diese Leitidee ist natürlich in einer Gesellschaft plausibel, die eine Vermarktlichung aller Lebensbereiche eingeleitet hat. Das Neue Europa ist deshalb in gewissem Sinne nur der institutionelle Niederschlag eines Denkens, das sich immer mehr Lebensbereiche erobert. Dort, wo es Hindernisse für die wirtschaftlichen Grundfreiheiten gibt, werden von den europäischen Machtzentren koordinierende und liberalisierende Eingriffserfordernisse geortet, und Eingriffe werden umgekehrt jeweils durch den Rückgriff auf die Sicherung der Grundfreiheiten legitimiert.

2. Neue demokratische Institutionen: Die europäische Einigung auf dem Weg zur „Staatlichkeit"

Die Idee des geschlossenen, souveränen Staates; eines „organischen Staates", dessen territoriale Grenzen sich vernünftig bestimmen und klar nachzeichnen lassen; die Idee eines „*Container*-Staates"[17] – dieses Bild des „Nationalstaates", wie es sich in den letzten Jahrhunderten entwickelt hat, entspricht nicht mehr der Wirklichkeit.

2.1 Jenseits des *Container*-Staates

Die „Deckungsgleichheit" der drei „Zugriffsbereiche" – wirtschaftlich steuerbare Einheit (Volkswirtschaft), politisch souveränes Gebilde (Staat) und kulturell homogene Gruppierung (Volk) – ist nicht mehr, wie zu Zeiten des Nationalstaates, gegeben.[18] Aus dieser Deckungsgleichheit wurden aber kollektive Ziele und Gemeinwohlbestimmungen abgeleitet.

- Die *wirtschaftliche Zugriffsfähigkeit* der europäischen Nationalstaaten ist durch die wirtschaftlichen Verflechtungen, insbesondere die Grundfreiheiten, geschwunden. Fiskalpolitik ist im nationalen Rahmen, insbesondere für kleine offene Staaten, so gut wie unmöglich, weil es Abflüsse von Interventionsimpulsen gibt und die Verschuldungsgrenzen eng sind.[19] Geldpolitik und Wechselkurspolitik sind unmöglich, weil es eine einheitliche Währung gibt. Es bleibt die

Standort- und Qualifizierungspolitik, und in diesem Bereich streben alle europäischen Regionen Ähnliches an, was wiederum alle regional-nationalen Anstrengungen, sich einen Vorsprung vor den Mitbewerbern herauszuarbeiten, mehr oder weniger egalisiert.

- Die *politische Eingriffsfähigkeit* der europäischen Nationalstaaten ist im Zuge einer Auflösung der absoluten Zugriffsrechte des Staates auf seine Bürger geschwunden. In den Verträgen von Maastricht und Amsterdam sind materiale Integrationsziele festgelegt worden (Grundrechtsschutz, Umweltschutz, Verteidigung, Außen- und Sicherheitspolitik, Justizpolitik, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik...), die eine potenzielle Allzuständigkeit der europäischen Herrschaftsebene begründen, trotz einer formalen Generalkompetenz bei den Staaten. Zunehmend kann die böse Formulierung gebraucht werden, dass Brüssel seinen Provinzen gewisse Spielräume gewährt.
- Die *kulturelle Einheitlichkeit* des Nationalstaates, die seit dem 19. Jahrhundert immer auch einen Schuss von „Gemeinschaftlichkeit" anstelle von „Gesellschaftlichkeit" bedeutet hat, ist in Auflösung. Mag es sich auch um *„imagined communities"*[20] gehandelt haben, so war doch das Gefühl des Gemeinsamen vorhanden; diese Imagination lässt sich für Europa noch nicht herstellen. Wie sich regionale und nationale Identitäten bestimmen, ist offen, und wie eine europäische Identität aufgebaut werden kann, steht gleichfalls dahin. Die europäischen Gemeinsamkeiten reichen noch lange nicht hin, um eine europäische Gesellschaft imaginieren zu können, die doch ein gewisses Bewusstsein von Zusammengehörigkeit aufweisen muss.

Die drei Entwicklungen laufen auch nicht mit gleicher Geschwindigkeit. Die wirtschaftliche Vernetzung ist recht weit gediehen; auf politischer Ebene herrscht Unterschiedlichkeit nach Themenbereichen; kulturell hingegen ist die Orientierung der Menschen, ihr Identitätsgefühl, noch weitgehend dem Nationalstaat verhaftet. Aber die Veränderungen, die im Gange sind, reichen aus, um eine radikale These zu formulieren: Mit den Veränderungen sind auch wesentliche politiktheoretische Begriffe neu zu fassen.

- Erstens, ein *neues Staatsbild* zeichnet sich ab: Auch „Staaten" *ohne* volle Souveränität sind möglich, und dies ist bereits der Fall. Der *faktische* Verlust der Souveränität impliziert, dass auch der *rechtliche Souveränitätsverlust* (im Zuge der europäischen Einigung) mit Gelassenheit betrachtet werden sollte. An einem substanzlosen, der Wirklichkeit nicht entsprechenden Souveränitätsbegriff soll die Entwicklung nicht scheitern. Formale und materiale Souveränität klaffen auseinander; ein bisschen weniger formale Souveränität erhöht vielleicht die materiale Souveränität.

- Zweitens, demokratisch-rechtsstaatliche Institutionen sind neu zu fassen. Je stärker sich der Charakter der europäischen Staatlichkeit entwickelt, desto eher wird spürbar, dass es „Europa" noch an einer *demokratischen Verankerung* fehlt, an einem adäquaten System von *checks and balances* und an einer „europäischen Öffentlichkeit"; aber auch die Vorstellung gewinnt Raum, dass es „andere" demokratische Institutionen geben kann als die gewohnten.
- Drittens, es ergibt sich ebenso ein *neues Politikbild.* Die Legitimations- und Kontrollverfahren in einer staatsföderalistisch-völkerrechtlichen Institution sind anders geartet als in einer staatsähnlichen. Der innerstaatliche Wandel des Politikmachens drückt sich im europäischen Kontext noch stärker aus: *governance,*[22] Mehrebenenpolitik, neuer Politikpluralismus.

2.2 Das neue Staatsbild

Die Souveränität der europäischen Staaten befindet sich in Erosion; sogar über die Grenzen der EU hinaus. Staaten sind keine Staaten – im „westfälischen"[23] Sinne – mehr. Immer mehr Probleme haben grenzüberschreitenden Charakter; die Verlagerung von Kompetenzen nach Brüssel[24] vollzieht dieses Geschehen nach und beschleunigt auch wieder den Prozess. Die Europäische Union entwickelt schrittweise und schubweise einen gewissen Charakter von Staatlichkeit. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam und mit der Weiterentwicklung von Nizza ist sie keine rein völkerrechtliche Organisation und auch keine herkömmlich supranationale Institution mehr; sie reichert sich mit Elementen an, die auf Staatswerdung hinweisen, stellt aber keinen Staat dar.[25]

Die Europäische Union weist derzeit nur so etwas wie eine „halbierte Staatlichkeit" auf. Die Zentrale übt politische Steuerung aus; es gibt Organe, die gesetzesähnliche Normen erlassen, welche in den Mitgliedsländern unmittelbar gelten; manche sehen die nationalen Rechtsordnungen bereits auf „Teilordnungen" des übergeordneten europäischen Rechtssystems reduziert. Es gibt eine Rahmenordnung (in mehreren Verträgen), die einer Verfassung ähnelt. Es gibt den Europäischen Gerichtshof als eine Art Verfassungsgericht und das Europäische Parlament als eine Art Repräsentativversammlung. Die Zentrale verfügt über eigene Ressourcen und ist in internationale Verhandlungszusammenhänge eingebunden. Damit reichen die Gemeinschaftsinstitutionen in klassische nationalstaatliche Funktionen – mit direkten Befugnissen – hinein: bis zur Rechtsetzungskompetenz für den ehemals souveränen Bereich der Mitgliedstaaten.[26] (So ist es beispielsweise eine völkerrechtlich schwierige zu fassende Tatsache, dass im Wettbewerbsrecht konkrete Strafen gegen einzelne „souveräne" Länder verhängt werden kön-

nen.) Mit dem Europäischen Rat und der Kommission sind allerdings den nationalen Konflikten übergeordnete Instanzen geschaffen, die autonom handeln können; und da es wenig Politikbereiche gibt, für die sich ein Bezug zu den Grundfreiheiten nicht ausfindig machen lässt, ergibt sich eine ausufernde Zuständigkeit. Der europäische Staat mag also „unvollständig" sein; aber eine Unionszuständigkeit kann bei komplexen Fragen fast immer begründet werden. Andererseits handelt es sich auch noch nicht um einen Bundesstaat, dafür bleiben die nationalen Regierungen auf absehbare Zeit zu stark; und in mancherlei Hinsicht ist der europäische Staat „unvollständig": Die europäische Verwaltung hat beispielsweise – anders als herkömmliche Staaten – keine eigene Bürokratie, die „nach unten", bis in die Länder, hineinreicht, sie ist also nicht selbst „Durchführungsinstitution".

Die Zukunftsfrage nach dem Design des politischen Gebildes wird immer noch zuweilen in die Alternative gefasst: Soll Europa ein *Staatenbund* oder ein *Bundesstaat* werden? Eine solche Fragestellung kann den Einstieg in die Problematik an Hand herkömmlicher Denkweisen erleichtern, aber sie bleibt herkömmlichen politischen Kategorisierungen zu sehr verhaftet. Das Neue Europa ist etwas anderes. Es ist eine *neue Art von Supranationalität,* die in traditionellen staatlichen Kategorien – zwischen Staatenbund und Bundesstaat – nicht ausreichend erfassbar ist. Es ist unzureichend, von einem Staatenbund zu sprechen;[27] es ist auch kein Bundesstaat; die intensivere Verflechtung kann nicht mehr mit den Kategorien internationaler Politikbeziehungen erfasst werden. Das europäische Staatenmodell hat sein Ende gefunden. Die Europäische Union ist, um mit Samuel Pufendorf zu sprechen, *monstro simile,* einem Monstrum ähnlich,[28] oder, ein wenig eleganter mit den Juristen gesprochen, ein Gebilde *sui generis.*[29]

2.3 Die neuen Institutionen

Das Problem ist nicht nur völkerrechtlicher Art, es bezieht sich auch auf unsere *Denkmodelle* politischer Institutionen. Das Institutionengefüge ist neu zu denken, ja zum Teil neu zu erfinden. Die europäischen Institutionen weisen Unterschiede zu den herkömmlichen politischen Institutionen auf nationalstaatlicher Ebene auf. In einem mehrhundertjährigen Prozess haben sich institutionelle Gefüge entwickelt, die einem zentralen politischen Imperativ gehorchen: Zum einen sind Balance- und Kontrollinstitutionen so auszustatten und miteinander zu verflechten, dass die „Entartung" irgendeiner Institution durch andere aufgefangen, kompensiert oder gebremst werden kann; zum anderen ist zu vermeiden, dass die Balancen und Kontrollen so stark sind, dass die politische Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit darunter leidet. Zumindest dreihun-

dert Jahre hat man – in Prozessen von Versuch und Irrtum – an solchen Gefügen gebastelt; man hat gewisse „Typen" von Institutionen geschaffen, gleichwohl in unterschiedlichen Verfassungen in mehreren Spielarten; und man hat diese Institutionen wiederum auf unterschiedliche Weise miteinander verknüpft.

Im Kontext des neuen Europa sind die Institutionstypen teilweise umdefiniert und neu erfunden worden. Das europäische Parlament ist kein wirkliches Parlament; wenn wir die Kommission als Regierung betrachten wollen, so hat diese Regierung teilweise legislative Funktionen; Legislative und Exekutive sind nicht so geschieden, wie dies dem üblichen Verfassungsverständnis entspricht; und so weiter. Was unter Parlament, Gesetzgebung, Regierung und Verwaltung im Nationalstaat verstanden wird, trifft auf die europäischen Institutionen nicht zu. Aber nichts spricht dagegen, die Ausgestaltung solcher Institutionen neu zu definieren; letztlich geht es um den ausreichenden demokratischen Gehalt in der erwähnten Spannung von Kontrolle und Handlungsfähigkeit. Es ist nicht zwingend notwendig, am herkömmlichen institutionspolitischen Repertoire festzuhalten; man kann auch Neues erfinden. Peter Pernthaler hat es drastisch formuliert: Es gelte mit dem Blick auf Europa Abschied zu nehmen von den Vorstellungen, dass das Recht vom Volke ausgehe; dass man ohne Gewaltenteilung nicht von einer gehörigen Verfassung sprechen könne; dass man eine „Regierungsgesetzgebung" in die Nähe eines diktatorialen Systems rücken müsse.[30] Verschiedene Juristen versuchen sich auch daran, begrifflich mit Mehrebenen-Verfassungen fertig zu werden: Sie sprechen von einer „Doppelverfassung",[31] von einem „Verfassungsverbund"[32] oder von einer *„multi-level constitution"*.[33]

Die europäischen Verträge bilden bereits den Kern einer *europäischen Verfassung,*[34] wie auch der Europäische Gerichtshof feststellt.[35] Über das Erfordernis einer neuen „Verfassungsurkunde", zu der es seit den frühen fünfziger Jahren immer wieder Anläufe gegeben hat,[36] bestehen unterschiedliche Meinungen. Beispielsweise schätzen die Briten, die keine eigene geschlossene Verfassungsurkunde haben, die Notwendigkeit nicht als dringlich ein; auch eine *„unwritten constitution"* würde reichen.[37] Man hat aber mit der Einrichtung des Konvents den Weg zur europäischen Verfassung vorgezeichnet.[38]

Die demokratische Legitimation wird auch für eine neue Institutionenausgestaltung ein wesentliches Problem darstellen. Als politische Organisation „sui generis" wird diese Legitimation heute von der demokratischen Verwurzelung der Versammlungen der Regierungschefs und der Minister (Europäischer Rat und Ministerrat) abgeleitet. Vorderhand muss dies reichen. Es muss auch reichen, dass die Integration keinem reinen

Modell folgt, sondern durch ein Nebeneinander verschiedener Elemente – Föderalismus, Supranationalität, Intergouvernementalismus, Funktionalismus – gekennzeichnet wird.[39] Gegenwärtig ist wohl ein gewisser Mangel an „Demokratiequalität" festzustellen, und zwar in folgenden Hinsichten.

Erstens, die Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene hat ein *demokratiefernes Herrschaftsgebilde* geschaffen.[40] Es sind zahlreiche Zwischenschichten, Puffer und Brüche eingebaut zwischen den Bevölkerungen und den Brüsseler Akteuren. Tendenzen zur *Oligarchisierung,* also zur Bildung von Elitekartellen, sind erkennbar, und daran ist nicht zuletzt die bereits erwähnte *Governance*-Entwicklung beteiligt. Politik spielt sich keineswegs nur in den offiziellen Institutionen ab, sondern in zunehmendem Maße im informellen Raum, und die europäische Arkanisierung wird nur durch Schlamperei und „Sickereffekte" ein wenig kompensiert. Es gibt Indizien dafür, dass sich wohl bekannte Pathologien und Defizite der Demokratie in diesem Szenarium verstärken.

Zweitens, die wichtigen Angelegenheiten – das Moderne, Wirtschaftliche – wandern auf die *transnationale* Ebene, den Ländern verbleibt eine Art *anachronistischer Politik* – dort werden dann etwa nationale oder ethnische Konflikte, die residualen Konflikte aus dem Weg zur Moderne, ausgetragen. Aber da der Politiksteuerung auf nationaler Ebene längst weitgehend die Handlungsgrundlagen entzogen sind, es also kein Instrumentarium mehr gibt, ist die nationale politische Auseinandersetzung nur noch die Austragung von Scheingefechten: Es geht um fast nichts mehr, nur um den schnelleren oder langsameren „Nachvollzug", und für die politischen Ebenen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene – etwa für die österreichischen Bundesländer mit ihren Mikro-Imitationen demokratischer Strukturen – gilt dies umso stärker. Regionalität bleibt als Dekoration übrig.

Drittens, die demokratische Qualität nimmt auch durch die Tendenz zur *Bürokratisierung* der Politik ab. Dies bedeutet: eine allgemeine Zunahme der Bedeutung von Verwaltungsfunktionen; vielfältige Aneignungen von Kompetenzen durch Verwaltungs- und Expertenstäbe; steigender Einfluss von „unsichtbaren Mächten", technokratischen Stäben, aber auch Organisationen und Lobbys.

Insgesamt bedeutet die „Offenheit" des Gestaltungsprozesses: Da die Europäische Union ein supranationales Gebilde neuer Art ist, kann für die Zukunft Europas keine langfristige „Blaupause" entworfen werden. Wir stecken mitten im Erfindungsprozess. Das neue Gebilde hat kein historisches Vorbild. Wir befinden uns auf einem Weg, von dem wir nicht wissen, wohin er führt: eine unvollendete Gemeinschaft auf dem Weg zu einem unbekannten Ziel.[41] Das heißt aber auch: Das Neue Europa wird in einem Verfahren von Versuch und Irrtum gebaut. Spielregeln können

jeweils nur für die nächste Entwicklungsphase aufgestellt werden. Überraschungen sind immer möglich; oft kommt manches anders, als man denkt. Dennoch muss die Erinnerung an die „Fernsicht", die Diskussion über mögliche Visionen, immer eingemahnt und nicht zugunsten eines allzu robusten Pragmatismus gänzlich ausgeblendet werden.

2.4 Die neue Politik

Das nationalstaatliche Vergesellschaftungsmodell ist in einem Maße fragwürdig geworden, dass es, wenn nicht zum Untergang, so doch zu einem wesentlichen Bedeutungsschwund verurteilt ist: durch schleichenden Souveränitätsverlust, durch die Fragmentierung von Kompetenzen, durch den Bedeutungsgewinn supranationaler Instanzen, durch ein Sinken der politischen Verpflichtungsfähigkeit. Es gibt eine ganze Reihe von höchst unterschiedlichen Prozessen der Transnationalisierung. Es handelt sich beim europäischen Modell nicht nur um ein neuartiges Gebilde in völkerrechtlicher Hinsicht und um eine neuartige Konstruktion in staatstheoretischer Hinsicht; es ist auch in politischer Hinsicht eine Konstruktion neuer Art.[42] Sie arbeitet mit transnationalen Politik- und Verwaltungsverflechtungen.

Manchmal sind semantische Veränderungen (ohne hierbei in eine konstruktivistische Überschätzung der Sprachsphäre zu geraten) verräterisch. Nicht umsonst hat man nämlich nach neuen Begriffen für politische Strukturen gesucht – weil eben die alten Begriffe nicht mehr greifen: *Governance* statt *government* lautet die Sprachregelung nunmehr in politikwissenschaftlichen Kreisen. Dort, wo „Macht" ist, wo aber vieles nicht der herkömmlichen „Regierung" ähnelt, dort ist *governance.* Das heißt:

- *Gouvernementale Arenen* der Entscheidung haben sich vervielfältigt. Es sind nicht nur Ministerräte oder Parlamente, wo Regeln aufgestellt beziehungsweise Macht in Recht transformiert wird; es sind zahlreiche formelle und informelle Gremien, *Meetings,* Besprechungen, Verhandlungen, Abendessen.
- Die *Akteure* bei den Entscheidungsprozessen sind zahlreicher geworden, und sie haben einen ganz unterschiedlichen Status. Mitspieler ist, wer einflussreich ist; Macht aus unterschiedlichen Sphären (wirtschaftliche Macht, publizistische Macht, expertokratische Macht, charismatische Macht...) lässt sich – ganz im Gegensatz zu Thesen von einer Autonomisierung und Abschottung ausdifferenzierter Subsysteme der modernen Gesellschaft – leichter in andere Sphären transponieren.
- Die *Verfahrensweisen* sind andere geworden: von der Hierarchie zur Verhandlung; von der Hoheitlichkeit zum Vertragsabschluss. Vielfach stellt sich nicht mehr das Problem Markt versus Staat in der gewohn-

ten Weise; es gibt eine Fülle von Instrumentarien zwischen Markt und Staat, etwa das Repertoire des *New Public Management.*

- In einer Reihe von Materien wurden *parallele Kompetenzen* (in Europa und in den Nationalstaaten) geschaffen; das bedeutet, dass bürokratische Strukturen aufgebrochen, neue (staatsübergreifende) Institutionen geschaffen, mehrere Finanzierungs-, Beeinflussungs- und Kontrollkanäle geschaffen wurden. In vielen Regelungsbereichen wurden auch superiore Kompetenzen aufgebaut, aber auch die transnationalen Expertenverflechtungen und Verwaltungsnetzwerke sind in ihrer Durchschlagskraft nicht zu unterschätzen.[43]

Politikmachen spielt sich somit anders ab. Man kann hierfür verschiedene Formulierungen finden, die schon auf nationalstaatliche Prozesse und auf globale Prozesse angewendet worden sind, für die aber das Neue Europa wahrscheinlich das beste Beispiel darstellt: Es ist eine *Mehrebenen-Politik;*[44] ein Politikmachen durch Lobbying, Verhandlungen, Geschäfte und Kompromisse; eine eher chaotische Politik, jedenfalls keine, von der man sich die Erfüllung von Visionen rationalen Politikmachens erwarten darf. Politikmachen ist (noch) unübersichtlicher geworden.

3. Die neue Formierung Europas: Die expansive Kraft der europäischen Marktidee

Europäisierung findet natürlich in erster Linie in den übergeordneten Kompetenzbereichen statt, also dort, wo das europäische Recht Vorrang gegenüber dem nationalen Recht genießt. Aber man würde die verschleierte Konvergenzdynamik unterschätzen, ließe man sich damit beruhigen, dass Brüssel nur ein paar zugewiesene Kompetenzen aufweist, also kein „universaler Zweckverband" im Sinne eines „Staates" ist. Vieles an Europa ist – im Sinne der eingangs skizzierten Institutionentheorie – ein nichtintendierter Effekt.

3.1 Elemente expansiver Vergemeinschaftung

Die Vergemeinschaftung setzt sich auf mehreren Wegen durch, durch die formelle Verfasstheit der EU ebenso wie durch Prozesse, die man innerstaatlich der Ebene „empirischer Verfassungswirklichkeit" zuordnen würde. Ein subkutaner rechtlicher Prozess ist dabei von besonderer Bedeutung.

- Der Prozess kann in hohem Maße als „Integration durch Recht" bezeichnet werden. Er wird nicht zuletzt durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs vorangetrieben; dieser dient zuweilen auch zur Überbrückung von Blockaden, die durch das Einstimmigkeitsmodell verursacht werden. Der EuGH nimmt die Grundfreiheiten

als Folie und die Gleichberechtigung aller europäischen Bürger als Maßstab,[45] und seine Interpretationen erwecken heute oft den Eindruck, es handle sich erst um das Vorspiel zu weitergehenden Vereinheitlichungen.

- Brüssel erlässt *Richtlinien,* die nationalstaatliche Rechtsbereiche determinieren und tendenziell vereinheitlichen; Richtlinien sind aber längst nicht mehr nur allgemeine Rahmenvorgaben, sondern stellen oft recht konkrete „Inseln" im nationalstaatlichen Rechtsgefüge dar.
- Zudem wird Zug um Zug *eine neue Rechtsebene* dort eingeschoben, wo keine Gemeinschaftskompetenzen bestehen; einfach aus Gründen der Praktikabilität. Es wird nicht so rasch zur Rechtsvereinheitlichung kommen, aber es wird eine zweite *dispositive Rechtsstruktur* angeboten, auf die man vertraglich zurückgreifen kann. (Man belässt nationales Gesellschaftsrecht, stellt aber das Modell einer Europäischen Aktiengesellschaft zur Verfügung. Man belässt nationales Vertragsrecht, bietet aber die Option eines transnationalen Vertragsrechts an, dessen sich Vertragspartner bedienen können.) Es handelt sich um eine schleichende Ersetzung nationaler Rechtsbestände.

Daneben gibt es auch die Tendenz zur faktischen Integration, vor allem vorangetrieben durch die wirtschaftliche Verflechtung. Es setzt sich eine *Interdependenzlogik* durch, die zum Autonomieverlust der Nationalstaaten beiträgt. Das europäisch-nationalstaatliche Gesellschaftsmodell steht unter starkem Wandlungsdruck. Kennzeichnend für die Durchschlagskraft des europäischen Politikgeschehens sind gerade jene Konvergenzprozesse, die in den Politikbereichen stattfinden, die im Grunde unzweifelhaft im staatlichen Kompetenzbereich verblieben sind. Tatsächlich wäre es unzureichend, wollte man nur auf die offizielle Kompetenzverteilung achten. Bildungspolitik ist das beste Beispiel.

Die Integrationsdynamik stammt nicht nur aus diesen Prozessen, sie wird auch durch zwei weitere Umstände forciert.

- Erstens gibt es einen Sperrklinkeneffekt. Die Dynamik des Integrationsprozesses ist nicht immer gewollt. Der Integrationsprozess ist eine Einbahnstraße. Regierungen können von früheren Vereinbarungen nicht mehr zurücktreten, auch wenn sich die innenpolitische Szene geändert hat. Das ist ein Unterschied zur innerstaatlichen Politiklogik, wo manche Maßnahmen der früheren durch eine neue Regierung rückgängig gemacht werden können.
- Zweitens gibt es einen Überlastungseffekt. Die Integration wird auch durch die Fülle der Themen und Entscheidungen vorangetrieben: Nationale Regierungen sind oft nicht in der Lage, zu überblicken, was geschieht, und sie können die Entscheidungen deshalb unzureichend beeinflussen oder kontrollieren. Insbesondere können nichtintendierte Folgen von Entscheidungen nicht überblickt werden.

3.2 Die Logik der Leitidee

Es ist nochmals festzuhalten: „Leitidee" ist der europäische barrierefreie Markt, der den Mitgliedsländern gemeinsam sein soll. Ein möglichst ungehinderter Markt bedeutet: Die vier Grundfreiheiten müssen möglichst weitgehend gewährleistet werden. Das heißt zweierlei. Zum einen reduziert die eingehende Interpretation der Marktfreiheiten die nationalstaatliche Verfügungsgewalt über eine Reihe von Regelungserfordernissen, die herkömmlich zu den eindeutigen Staatsaufgaben zählten, und zwar in einer unvorhersehbaren Dynamik. Es liegt von vornherein nicht auf der Hand, dass die Freiheit des Güterverkehrs bedeutet, dass der Nationalstaat keine Lebensmittelkontrollen ausländischer Güter mehr vornehmen darf; und doch gibt es entsprechende Gerichtsentscheidungen. Aber mit dieser Anwendungsweise sind ohnehin alle einverstanden; schwieriger wird es mit der anderen Komponente: Die allgemeine Formulierung der Grundfreiheiten wird als Instrument betrachtet, das auf alle Sachverhalte, nicht nur die herkömmlich wirtschaftlichen, anzuwenden und vor allem juristisch auszudeuten ist; zumal im Zuge der gegenwärtigen Weltbilddeutung ohnehin alle Lebensbereiche als „marktförmige" wahrgenommen werden. Zwei Beispiele sollen den Ausdeutungsprozess und die praktische Konvergenz verdeutlichen.

3.2.1 Interpretative Vermarktlichung in der Sozialpolitik

Was Paul Pierson und Stephan Leibfried für die Sozialpolitik feststellen, gilt für viele andere Politikbereiche auch. Erstens, soziale Fragen werden zum europäischen Thema: „Obwohl enorme Hindernisse eine echte Föderalisierung der europäischen Sozialpolitik verhindert haben, macht es die Dynamik, mit der sich der Binnenmarkt entwickelt hat, immer schwieriger, soziale Fragen aus dem Themenkatalog der EU herauszuhalten. Diese Mehrebenen-Struktur ist weniger das Ergebnis von Versuchen der Eurokraten, einen europäischen Wohlfahrtsstaat aufzubauen, als eine Folge des *‚spillover'* aus dem Aufbau des Binnenmarktes. Mit *‚spillover'* ist der Prozess gemeint, in dem sich mit Vollendung des Binnenmarktes – also eines nicht-sozialpolitischen Systems – immer mehr Druck auf die EU ansammelt, selber sozialpolitisch tätig zu werden." Zweitens, die Einbeziehung sozialpolitischer Fragen wird durch die Marktlogik bestimmt: „Deregulierende Zielvorstellungen bestimmten die Initiative für den Binnenmarkt und gingen von der Annahme aus, dass der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital erreicht werden könnte, ohne dass sich dies auf die nationalen Sozialpolitiken auswirken müsste. Sozialpolitik sollte ausschließliche Domäne der Mitgliedstaaten bleiben. Diese Annahme ist allerdings zweifelhaft. Vieles deutet darauf hin, dass zwischen Markt und sozialen Fragen nicht

mehr säuberlich getrennt werden kann. Gleichgültig, wie die Kämpfe in der ‚hohen Politik' um die Sozialcharta – also die ‚Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer' vom 29. November 1989 – und um die Vertragsrevisionen ausgehen, die Marktintegration untergräbt allmählich Autonomie und Souveränität des nationalen Wohlfahrtsstaates; diese finden sich mehr und mehr in ein komplexes Mehrebenen-System eingebunden."[46] Souveräne Staaten kontrollieren ihren Wohlfahrtsstaat, und sie können ihn nach ihrem Ermessen ausgestalten. „Sie können ihre Leistungen auf die eigenen Bürger beschränken (Kontrolle über die Leistungsempfänger); darauf bestehen, dass die Leistungen auf ihrem eigenen Territorium verbraucht werden *(räumliche Kontrolle des Verbrauchs);* verhindern, dass andere wohlfahrtsstaatliche Systeme auf ihrem eigenen Territorium mit ihnen in Konkurrenz treten *(territoriale Ausschließlichkeit der Geltung);* jeden gewünschten Leistungszuschnitt wählen, seien es monetäre Transfers oder Sachleistungen *(Kontrolle des wohlfahrtsstaatlichen Leistungsmixes);* verlangen, dass nur die eigenen Behörden – und nicht die Behörden anderer Nationalstaaten – den Status ‚Leistungsempfänger' festlegen *(administrative Bestimmungsgewalt im Einzelfall);* und bestimmen, welche auf die jeweilige ‚Wohlfahrtskultur' abgestimmten Professionen sozialstaatliche Leistungen erbringen dürfen *(Kontrolle des Zugangs zum Status eines Leistungserbringers).*[47] Diese Bedingungen treffen aber nicht mehr zu. Dienstleistungsfreiheit hat nur auf den ersten Blick nichts mit Sozialpolitik zu tun; in Wahrheit bedeutet dies *Konsumfreiheit:* Der österreichische Sozialversicherte könnte möglicherweise seine medizinischen Dienstleistungen in einem anderen Land nachfragen; und *Angebotsfreiheit:* Krankenhäuser könnten ihre Leistungen in ganz Europa anbieten. Man könnte noch weiter denken: Warum sollen „öffentliche" Leistungserbringer gegenüber privaten Versicherern bevorzugt werden, ja sogar eine Monopolstellung einnehmen dürfen; führt die Priorisierung des Marktes nicht eher zu einer Versicherungspflicht als zu einer Pflichtversicherung? Wenn man der Optimalitätslogik eines freien europäischen Marktverkehrs folgt, ist dann nicht ein staatliches Sozialversicherungssystem – auf Dauer gesehen – ein „marktfremdes", störendes, einzudämmendes und letztlich zu beseitigendes Element?

3.2.2 Praktische Konvergenz in der Bildungspolitik

Das Bildungswesen gehört in den nationalstaatlichen Kompetenzbereich. Aber die Bildungsstrukturen werden de facto in ganz Europa rasant angepasst, einfach aus praktischen Gründen. Da gibt es die Pisa-Studie, welche zu Vergleichen anregt. Wenn auf Grund der Niederlassungsfreiheit die wechselseitige Anerkennung von Berufsberechtigungen

zur Debatte steht, so hat man zunächst versucht, Ausbildungsgänge aneinander anzugleichen; mittlerweile ist man zur radikaleren Variante übergegangen, nämlich Ausbildungsgänge (bei aller Verschiedenartigkeit) als ganze anzuerkennen und Zertifikate anzurechnen (auf dem Wege genereller Schritte durch die Diplomanerkennungsrichtlinien). Noch ist es dem jeweiligen Staat unbenommen, Berufsbilder und Zugangserfordernisse zur praktischen Berufsausübung – unbeschadet der Niederlassungsfreiheit – festzulegen,[48] zumindest auf dem Wege von Eignungsprüfungen, Anpassungslehrgängen oder Berufserfahrungsdauer; auf Dauer werden sich die Territorien aber nicht voneinander abschotten lassen. Wer in Deutschland zur Berufsausübung berechtigt ist, wird dies zunehmend auch in Österreich sein müssen; noch können die „Heilpraktiker" ferngehalten werden, weil dieser Beruf in Österreich nicht vorgesehen ist; aber das wird auf Dauer nicht der beliebigen Entscheidung eines Mitgliedsstaates überlassen bleiben, sondern ebenfalls durch Ausnahmetatbestände gerechtfertigt werden müssen, die wiederum einer Anerkennung der EU bedürfen.

Dann gibt es den Bologna-Prozess, wo sich die Bildungsminister beispielsweise darauf geeinigt haben, einheitliche Strukturen im Postsekundärbereich anzustreben. Wechselseitige Anrechnungsnotwendigkeiten im Bereich akademischer Studien führen zu einer europaweiten Tendenz zur homogenen Strukturierung von Studien und Kursen. Hätte man nicht soeben Privatuniversitäten zugelassen, würde sich die Frage bald auf rechtlicher Ebene auf Grund der Dienstleistungsfreiheit stellen. Es gibt sogar eine Internationalisierung von vergebenen Titeln – etwa beim Bachelor oder Bakkalaureus –, was in einem traditionsbewussten Land wie Österreich einen scharfen Eingriff bedeutet. Einst konnte die österreichische Regierung bestimmen, wer zu den Universitäten zugelassen wird: Aber die Regelung, dass derjenige, der als Ausländer in Österreich studieren will, einen Studienplatz in seiner Heimat nachweisen muss, hält vor dem Europäischen Gerichtshof nicht. Das wissen die Bildungsverwalter seit vielen Jahren; aber sie haben die Lösung des Problems, wie man abgewiesene deutsche Studienwerber daran hindert, auf den österreichischen Universitäten Medizin zu inskribieren, vor sich hergeschoben.

4. Die neue Territorialität: Das Problem der Mitgliedschaftserweiterung

Wie „groß" ist Europa? Das europäische Territorium? Der Kreis jener Länder, denen die Verträge eine Aufnahme in die Gemeinschaft in Aussicht stellen? Die Frage wird oft „kulturell" beantwortet, mit Hilfe einer Aufzählung jener Elemente, welche das abendländische Erbe ausma-

chen. Die Frage wird „geographisch" beantwortet, mit herkömmlichen oder neuen Grenzlinien. Die Frage wird „politisch" beantwortet, mit geostrategischen Argumenten. Oft wird sie aber auch „opportunistisch" beantwortet, mit dem Verweis, man könne dieses oder jenes Problem ein paar Jahre hinausschieben, aber auf Dauer nicht „Nein" sagen...

4.1 Vertiefung und Erweiterung

Jene Frage, die hinter allen diesen Fragen steht, ist natürlich: Welche Gruppierung (von Menschen, von Gruppen, von Staaten) bleibt handlungsfähig? Wie groß und wie heterogen kann eine Union sein, ohne in wirtschaftliche Überlastung, politische Blockade oder kulturelles Unverständnis innerhalb der Mitgliedstaaten zu laufen? „Imagined communities" haben ihre Identität immer geschaffen durch äußere Abgrenzung und innere Homogenisierung. Eine engagierte Gemeinschaft zu schaffen, die ihre äußeren Grenzen lose definiert, also im jeweils Vorläufigen hält, und die auf innere kulturelle „Verträglichkeit" (um den Begriff der Homogenität ein wenig abzuschwächen) keinen Wert legt (oder die kulturelle Homogenität durch einen rationalen Verfassungspatriotismus – ohne den üblichen stark emotionalen Gehalt – zu ersetzen sucht), mutet als historisch „interessantes", aber auch wagemutiges Unterfangen an.

Es gibt unterschiedliche Varianten, wie die Vielfalt zu einem „Staat" verbunden werden kann, aber politische Handlungsfähigkeit muss jedenfalls ein zentrales Ziel der Institutionenbildung sein. Manche erwarten, dass die kühne Schaffung politisch-demokratischer Institutionen – Verfassung, Parlament – eine für das Bewusstsein der Völker impulsgebende Wirkung hätte; ein gewissermaßen „voreiliges" *institution-building* würde eine europäische Identität schaffen, die ethnisch-nationalstaatliche Zugehörigkeitsgefühle überwindet und gemeinsame Politik ermöglicht.[49] Andere wieder können sich „zwei Geschwindigkeiten" im Integrationsprozess vorstellen: einen Kernbereich Europas, für den eine Verfassung auszuarbeiten ist, und ein langsamer Eintritt anderer Staaten in diesen Kernbereich.[50] Die „ehrgeizige" Variante drängt zur Schaffung europäischer Staatlichkeit, trotz der Anerkennung geteilter Souveränität (zwischen Europa und den Staaten); die „bescheidene" Variante will eher Schritt für Schritt vorgehen, im Einklang mit der Bewusstseinslage der Völker Europas. Die Alternative ist also: zuerst die Institutionen, dann kommt das Bewusstsein schon nach; oder: die Institutionen müssen Schritt für Schritt mit dem wachsenden Bewusstsein gebaut werden.

Der Konflikt *Vertiefung versus Erweiterung* ist in dieser Form ad acta gelegt; beides soll gleichzeitig geschehen und einander befruchten. Das ist freilich eine Kalmierungsvariante, die lautet: Die Erweiterungsrunden kosten zugestandenermaßen viel Kraft, sie sind aber zugleich die zwin-

genden Anstöße für eine innere Umgestaltung der europäischen Strukturen. Sie drängen zur Verkleinerung der Entscheidungsgremien, zu Mehrheitsabstimmungen, zu einer Revision der Landwirtschaftspolitik. Aber die Wahrnehmung, dass die beiden Komponenten miteinander zu tun haben, schmälert natürlich nicht die Belastung, die damit einhergeht, dass beide Entwicklungen gleichzeitig abgearbeitet werden müssen. Am Ende gibt es möglicherweise doch ein *trade-off*-Verhältnis: Die Ausdehnung schwächt das Gebilde als politischen Akteur.

4.2 Grenzenloser Expansionismus

Wo die Ostgrenze verlaufen wird, ist für viele Staaten eine Schicksalsfrage. Denn gerade die Hemmung der Zuwanderung bedeutet möglicherweise nach der Integration des „ersten" Ostgürtels, dass scharfe Grenzziehungen (und Visumpflichten) an den Grenzen von Polen, Ukraine, Weißrussland und dergleichen erfolgen müssen. Aber das Schüren von Beitrittshoffnungen geht weiter.

- „In Europa tickt eine Zeitbombe, gelegt von doppelzüngigen Regierungschefs: Sie vermeiden daheim jede Debatte über Grenzen, Größe und die Anzahl der künftigen EU-Mitglieder – draußen hingegen schüren sie in immer neuen Ländern Beitrittshoffnungen."[51] Die Aufnahme der nächsten zehn Kandidaten ist fixiert; zwei weitere – Rumänien und Bulgarien – stehen an.
- Sodann könnte der Sprung über die engere Grenze Europas erfolgen. Der Türkei sind schon so viele Versprechungen gemacht worden, dass viele meinen, man werde nächste Schritte setzen müssen.
- Dann folgt Südosteuropa als Ganzes. Es stehen Kroatien, Serbien, Montenegro, Mazedonien, Bosnien und Albanien vor der Türe. Die weltoffenen Bekenntnisse tönen laut: Man will auch Südosteuropa in die „europäische Familie" heimführen.
- Mit den Blick nach Osten stehen die Ukraine, Weißrussland, Russland und andere Länder vor der Türe. Manche meinen nicht ganz zu Unrecht, dass etwa die Ukraine von ihrer Geschichte her durchaus engere Bindungen nach Europa aufweist als die Türkei.
- Es geht weiter nach Norden: Island und Norwegen könnten ihre einsame Reise eines Tages beenden wollen.
- Schließlich ist die „echte" Süderweiterung ein Thema. Israel ist vom Lebensstil vieler seiner Einwohner mit Europa durchaus kompatibel, und man wird diesen Wunsch nicht einfach mit dem Hinweis darauf abschmettern können, dass dies viele arabische Staaten zu Feinden Europas machen würde. Europa, so sagen andere, muss seine Hand über das Mittelmeer reichen: Marokko ist als Kandidat bereits genannt worden.

4.3 Die Überdehnung klassischer Imperien

Der Sog einer raschen Mitgliedschaftserweiterung entsteht durch die Unfähigkeit zur freundschaftlichen Verweigerung, zur Grenzziehung. Man will beim festlichen Diner nicht engherzig erscheinen; aber auch hinausgeschobene Termine nähern sich irgendwann im unbarmherzigen Zeitverlauf, und selbst ferne Versprechungen werden irgendwann eingefordert. Alle ärmeren Länder halten es für vorteilhaft, dabei zu sein. Die Vertreter der Europäischen Union haben sich nie ernsthaft mit dem Gedanken befasst, welche Kooperationsangebote sie den „außen stehenden Nachbarn" vorlegen könnten; wie eine intensivere Zusammenarbeit jenseits der Grenze auf einer zweiten Ebene zustande kommen könnte, ohne dass jeder Staat, der sich meldet, nach mehr oder minder geglückter Erfüllung aufschiebender Bedingungen zum Mitgliedsaspiranten wird, den man letzten Endes nicht mehr draußen halten kann.[52]

Europa hat gute Chancen, das Schicksal klassischer Imperien zu erleiden: sich durch Überdehnung zu überheben und seine Handlungsfähigkeit zu verlieren; an seinem eigenen Ehrgeiz zugrunde zu gehen oder in den Zustand einer Freihandelszone zurückzufallen.

5. Die neue Weltpolitik: Europa in der internationalen Szene

Am Beginn des 21. Jahrhunderts wird deutlich, dass sich auch die Weltpolitik entscheidend verändert. Es ist eine intensive wirtschaftliche Verflechtung zu konstatieren, aber es fehlt ein Ordnungsrahmen, und man reagiert ad hoc. Das zeigt sich an den Bewegungen der internationalen Finanzmärkte, an der Asienkrise, an einer Neugestaltung des Rechts der internationalen Beziehungen, an den Globalisierungskonflikten.[53] Viele globale Probleme überfordern die Nationalstaaten. Die internationale Politik hingegen ist mit den sich aufdrängenden Problemen hinlänglich beschäftigt. Es gibt eine wachsende Sensibilität für neue Herausforderungen, aber sie hat zu keinen institutionellen Lösungen, politischen Festlegungen und Handlungsstrategien geführt.

5.1 Mitglied im amerikanischen Imperium

Wir leben in einem amerikanischen *Empire*.[54] Man kann wiederum das Modell des Römischen Reiches heranziehen, mit Ländern in unterschiedlichen „Assoziierungsverhältnissen", von schlichten Vasallenstaaten bis zu Ländern, deren Beistands- und Freundschaftsverträge die Abhängigkeit kaschieren. Die USA pflegen – besonders nach den Terroranschlägen – einen „globalen Unilateralismus".[55] Sie verankern in der Umbauphase (nach dem Zusammenbruch der Ost-West-Architektur) ihren Vormachtanspruch, und der Terroranschlag hat das brauchbare

Instrument für eine Strategie geboten, die auf der Suche nach ihrer Rechtfertigung war. Wesentliches Element der Hegemonie der Vereinigten Staaten ist ihre militärische Stärke; dazu kommt der Wille, diese Stärke auszuspielen. Auch nach innen (in Bezug auf die Rechtsstaatlichkeit) herrscht immer mehr eine gewisse Ungeniertheit, die von der Masse der Bevölkerung mitgetragen wird. Es wäre Illusion zu glauben, dass klassische geostrategische Überlegungen in diesen Zeiten keine wesentliche Rolle mehr spielen. Und es gibt weitere Stärken der USA: die Prägung der internationalen Nachrichtenwelt (von CNN bis Herald Tribune); die Attraktivität der amerikanischen Universitäten für die jungen Eliten der ganzen Welt; amerikanische zeitdeutende Zeitschriften und *Think Tanks* (als Produzenten von Denkmustern); US-Filme und Fernsehen (als Exporteure eines Lebensstils und einer Verhaltensweise); Lehrbücher; die englische Weltsprache. Politik ist Kampf um Weltdeutungen, und die Wege der Durchsetzung einer Weltdeutung sind vielfältig. Amerika hat dabei die Nase vorne. Europa befindet sich bislang eher in der Rolle eines „luxuriösen Protektorats“[56] mit gewisser, beschränkter Mitbestimmung.

Was den konkreten Alltag angeht, so gibt es divergente Paradigmen zwischen Europa und den USA. Die EU forciert den Sozialkapitalismus, die USA das liberale Wirtschaftsmodell. Die EU will regionale und kooperative Ansätze stärken, die USA ihre hegemoniale Stellung in einer wenig strukturierten Welt wahren. Die EU setzt auf Multilateralismus, die USA auf klassische Machtpolitik. Bei sicherheitspolitischen Gefährdungen denken die Europäer an Kooperation, Überzeugungsarbeit und die Abarbeitung von Konflikten, die USA weit stärker in Freund-Feind-Bildern. Europa unterstützt die Vereinten Nationen, die USA wollen in der UNO eine schwache und willfährige Institution. Die europäischen Staaten setzen auf Völkerrecht, Rechtsstaatlichkeit und Regelwerke, die USA auf Stärke und Durchsetzungsfähigkeit und wollen sich keinen Beschränkungen unterwerfen.[57]

5.2 Europa als weltpolitischer Akteur

Die neue europäische Architektur ist in eine neue globale Architektur eingebettet. Globale Verflechtungen und globale Probleme erzwingen Kooperation. Die „alte Weltpolitik“ war durch „internationale“, „zwischenstaatliche“ Beziehungen zwischen souveränen Akteuren gekennzeichnet, auch wenn wahrgenommen wurde, dass es zunehmend ein System „komplexer Interdependenzen“ darstellt. Die „neue Weltpolitik“ beruht darauf, dass nationale und externe Strukturen sich kreuzen, überlagern oder vermischen; nationale Systeme werden Elemente in einem globalen Geschehen, das sie nicht steuern können. Das neue Europa kann

deshalb nicht als „dritte" (?) autonome Weltmacht – mit entsprechender Unabhängigkeit unilateraler Entscheidungen – gedacht werden: als unabhängiger Spieler; es ist vielmehr in den Wandel der globalen Politikkonstellation eingeflochten.[58]

Da die Erweiterung der Europäischen Union einen Block schaffen wird, der die doppelte Bevölkerung der Vereinigten Staaten enthält, kann Europa ein weltpolitischer Akteur werden, der sich auch mit dem Fernen Osten und Russland beschäftigt, der auch aktiver werden könnte in WTO, IWF und anderen transnationalen Agenturen. Das hängt allerdings von einigen Bedingungen ab.

Erstens, es bedarf institutioneller und politischer Voraussetzungen. Es ist in dieser Hinsicht noch nicht klar, ob das Neue Europa eine Weltmacht werden will. Die EU hat – nach einigen Beweisen ihrer Handlungsunfähigkeit, etwa im ehemaligen Jugoslawien – begonnen, sich als außenpolitischer Akteur zu profilieren; das ist im Zuge der amerikanischen „Positionsbereinigung" nach dem Terrorgeschehen wieder abgeebbt. Eine gemeinsame europäische Außenpolitik wird nicht so rasch aus der Schaffung eines zentralisierten Außenministeriums entstehen, sondern einem Diskussions- und Verhandlungsprozess zwischen den Mitgliedsstaaten verhaftet bleiben. Die Geschwindigkeit dieser Abstimmungsprozesse bleibt auf absehbare Zeit ein Problem für die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit Europas.

Zweitens, Europa scheint derzeit nicht willens zu sein, die militärischen und diplomatischen Mittel bereitzustellen, um außenpolitische Ambitionen auf eine geeignete Plattform zu stellen. Es besteht auch keine Einigkeit darüber, ob sich die europäische Außenpolitik nur auf nahe liegende Regionen beschränken oder eine globale geopolitische Perspektive entwickeln soll.[59] Militärische Handlungsfähigkeit ist freilich nicht identisch mit globaler Gestaltungsfähigkeit, aber man soll die erstere als Voraussetzung gerade mit dem Blick auf gegenwärtige Konstellationen nicht unterschätzen. Jedenfalls bedarf es einer „klugen Macht",[60] die einschließt: Problemerkenntnis, hoher Informationsstand, Analysefähigkeit, Definitionsmacht, Lösungsphantasie, Organisationsfähigkeit zur Kooperation, Macht der (institutionellen) Strukturbildung. Aber auch das ist nicht neu, auch wenn es geschichtlich selten ist.

Drittens, Europa wird durch die absehbar rasche Expansion alle Hände voll zu tun haben, die neuen und wirtschaftlich schwachen Mitglieder zu integrieren. Bei einer forcierten Erweiterungspolitik wird es die nächsten zwei Jahrzehnte alle Kräfte für eine wirtschaftliche und politische Homogenisierung brauchen. Die Amerikaner haben Interesse daran, die Europäer in der Rolle eines „luxuriösen Protektorats" zu belassen. Insofern ist es ihnen recht, wenn beispielsweise die Türkei in die Europäische Union Einzug halten darf, und sie üben auch entsprechenden Druck aus. Auf

der einen Seite bindet man das Land hierdurch an Amerika, weil es sich um eine wesentliche Bastion für den Einfluss im Nahen Osten handelt; auf der anderen Seite beschäftigt man die Europäer, die mit der wirtschaftlichen Sanierung dieses riesigen Landes und anderer unterentwickelter Länder auf Jahrzehnte hinaus alle Hände voll zu tun haben, sodass ihnen die Lust zum Supermachtspiel und auch die Kraft zum Mitspielen vergeht. Damit fällt wenigstens Europa als ernsthafter US-Konkurrent aus, und die Supermachtkonfrontation der Zukunft wird sich ohnehin zwischen den USA und China abspielen.

Immerhin empfiehlt es sich in jedem Falle, prognostische Bescheidenheit walten zu lassen. Wer vor einem guten Jahrzehnt vorausgesagt hätte, dass Estland, Lettland und Litauen unabhängige Länder auf dem Weg in die Europäische Gemeinschaft und dass Finnland und Schweden Teil von ihr sein würden, wer Polen als kommendes Mitglied der NATO bezeichnet hätte, der wäre als verrückt bezeichnet worden. Die Geschichte ist für Überraschungen gut. Das gilt auch für die Zukunft.

Anmerkungen

[1] Der Artikel beruht auf einem Vortrag, der beim Dr. Benedikt Kautsky-Kreis im Jänner 2003 gehalten wurde; ich danke den Teilnehmern für eine lange und engagierte Diskussion über meine Thesen. – Nicht aus Nachlässigkeit, sondern aus sprachästhetischen Gründen werden jene Sprachkonventionen eingehalten, die dem männlichen Geschlecht einen gewissen Vorzug einräumen; an den entsprechenden Stellen sind natürlich immer beide Geschlechter gemeint.

[2] Münch, Richard, Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft (Frankfurt a. M. 1993).

[3] Agnew, John, Geopolitics. Re-Visioning World Politics (London 1998).

[4] Delanty, Gerard, Inventing Europe. Idea, Identity, Reality (Basingstoke 1995).

[5] Anderson, Benedict, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts (Frankfurt-New York 1988) 12.

[6] Ludwig, Klemens, Europa zerfällt. Völker ohne Staaten und der neue Nationalismus (Reinbek b. H. 1993).

[7] Durkheim, Emile, Über soziale Arbeitsteilung (3. Aufl., erstmals 1893, Frankfurt a. M. 1999).

[8] Natürlich lässt sich einiges mehr über die europäische Identität sagen. Kursorische Hinweise auf das christliche Erbe und römisch-germanische Vermischungen, wie sie heute allenthalben hörbar sind, reichen nicht aus. Das kulturelle Erbe Europas beinhaltet antike und christliche Elemente (unter Einschluss jüdischer Einflüsse) sowie germanisch-keltische Elemente in kreativer Synthese, dazu kommen auch slawische, ugro-finnische und islamische Einflüsse. Sie haben es ermöglicht, dass Europa als Wiege der modernen technisch-wissenschaftlichen Zivilisation angesprochen werden kann, als Wurzel einer die ganze Welt vereinnahmenden modernen Kultur. Eine kurze Skizze der Besonderheiten dieses Kontinents muss genügen. Erstens, das westliche Christentum hat sich früh auf eine logisch konsistente Analyse der Glaubenslehre und auf eine im Diesseits zu bewährende Moral gestützt, im Unterschied zur christologischen Spekulation im Byzantinismus. Der europäische Mensch handelt auf dieser Welt, statt in Innerlichkeit und Beschaulichkeit zu versinken. Daher stammen die pro-

metheischen Elemente seiner psychischen Disposition: die Vorstellung, die Erde aus eigener Kraft in ein Paradies zu verwandeln; die Idee, die Welt nach eigener Vision zu gestalten; die Kraft, sein Schicksal zu wandeln. Der Fatalismus gegenüber Armut, Ungleichheit und Unwissenheit wurde durch das Fortschrittsdenken überwunden. Zweitens, schon im Katholizismus, stärker noch im Protestantismus, wurde die abendländische Rationalität geprägt, eine Kalkulierbarkeit der „Gnadenbilanz", aber auch eine Rechenhaftigkeit des diesseitigen Handelns. Diese rationale Grundhaltung bereitete einer wissenschaftlich-sachlichen Erfassung der Welt den Boden. An die Antike knüpfte die rationale Scholastik an, die magische Elemente zurückdrängte und bereits zum Vorläufer der modernen Wissenschaft wurde. Seit dem Beginn der Neuzeit wurde wissenschaftliche Analyse als Gottesdienst, als Aufdeckung der Gesetzmäßigkeiten einer göttlichen Ordnung, verstanden, und die Religion, als gesellschaftsprägende Kraft, verlieh dem Fortschreiten der modernen wissenschaftlichen Aktivitäten Legitimität. Drittens, es bildete sich das Modell einer freiwillig eingegangenen Gemeinschaft, eines Zusammenlebens vieler verschiedener Menschen (im Sinne einer christlichen Urgemeinde), das – in christlichem und rationalem Naturrecht begründet – schließlich in Gesellschaftsvertragstheorien und in die Entwicklung bürgerlicher Freiheitsrechte mündete. Vor dem Christentum verzeichnen wir eine partikularistische Binnenmoral: eine scharfe Unterscheidung zwischen der eigenen Sippe und dem Fremden. Dann finden wir eine fundamentale Gleichheit aller Menschen in Christus: Grundlage für eine Universalethik. Auch die säkulare Universalethik, wie sie sich ab dem 17. und 18. Jahrhundert entwickelt, trägt dieses Erbe in sich. Eine gesatzte Verfassung und ein Fachbeamtentum zeichnen den Okzident aus. Die Trennung von Religion und Staat führte zur Privatisierung von Weltanschauungsfragen und letztlich zur Anerkennung der Gewissensfreiheit. Ökonomisches Gewinnstreben, wissenschaftliche Wahrheit und politische Freiheitsrechte kennen keine nationalen, religiösen oder familiären Schranken. Viertens, es formte sich das Bewusstsein einer Rechtsordnung, wie sie im Römischen Recht vorgebildet war, eines Bestandes an Normen, die Herrschende und Beherrschte, Kläger, Täter und Richter binden; einer Rechtsordnung, die Sphären des Individuellen und Gemeinschaftlichen, des Privaten und Öffentlichen abgrenzt; eine Rechtsordnung, die von Juristen geschaffen, rational interpretiert und angewendet wurde. Fünftens, Arbeit und Leistung wurden zu einem individuellen Wert, nicht nur zu einer unaufhebbaren Mühsal. Unternehmungsgeist und Bürgergeist gingen eine spezifische Mischung ein, die Gestaltungsfreude und Innovationsgeist auf der einen und Mäßigkeit, Sparsamkeit, Voraussicht und Vertragstreue auf der anderen Seite vereinte. Arbeit wurde als Selbstentfaltung des Individuums und als Band zwischen den Menschen begriffen. Sechstens, es bildeten sich gesellschaftliche Freiräume aus, insbesondere die Städte, in denen Innovation geschehen konnte. Bevölkerungsagglomerationen hatte es in einigen Hochkulturen gegeben; nicht aber Bürgerstädte mit anerkannten Privilegien und in weitgehender Autonomie, freigesetzt aus der sie umgebenden feudalen Struktur. Der Begriff des Bürgers, des civis, des citoyen, des bourgeois ist eine europäische Eigenheit. Siebtens, selbst die ständische Ordnung gewährte Freiräume, wie sie in anderen Kulturen nicht bestanden: Es handelte sich nicht um Herren und rechtlose Sklaven, die einander gegenüberstanden, sondern zumeist um rechtlich definierte Abstufungen von Privilegien, sogar mit bestimmten Vertretungsrechten der Untertanen und rechtlichen Bindungen des Herrschers. Die Stände waren keine abgeschlossenen Kasten, sondern es gab bescheidene Mobilität. Kurz, insgesamt eine Mischung, die eine anderen Kulturen nicht eigentümliche Dynamik auslöste, förderte und ermöglichte.

[9] Peter Sloterdijk zitiert in seinem Europa-Essay zustimmend Paul Valery, der in seinen Europa-Reflexionen aus dem Jahr 1922 schrieb: „Überall, wo der europäische Geist

zur Vorherrschaft kommt, tritt ein Maximum an Bedürfnissen in Erscheinung, ein Maximum an Arbeit, ein Maximum an Kapital, ein Maximum an Ertrag, ein Maximum an Ambition, ein Maximum an Macht, ein Maximum an Eingriffen in die äußere Natur, ein Maximum an Beziehungen und Austausch. Dieses Ensemble von Maxima macht Europa aus, oder das Bild Europas." Sloterdijk, Peter, Falls Europa erwacht. Gedanken zum Programm einer Weltmacht am Ende des Zeitalters ihrer politischen Absence (Frankfurt a. M. 1994) 27.

[10] Karl-Siegbert Rehberg definiert: „Idealtypisch sollen als ‚Institutionen' solche ‚Sozialregulationen' bezeichnet werden, in denen Prinzipien und Geltungsansprüche einer Ordnung symbolisch zum Ausdruck gebracht werden. [...] Institutionen sind somit Vermittlungsinstanzen kultureller Sinnproduktion, durch welche Wertungs- und Normierungsstilisierungen verbindlich gemacht werden." Rehberg, Karl-Siegbert, Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Göhler, Gerhard (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie (Baden-Baden 1994) 47-84, hier 56f.

[11] Lepsius, M. Rainer, Institutionenanalyse und Institutionenpolitik, in: Nedelmann, Birgitta (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel (Sonderheft 35 der KZfSS, Opladen 1995) 392-403, hier 394.

[12] Hauriou, Maurice, Die Theorie der Institution und zwei andere Aufsätze (Berlin 1965); Schelsky, Helmut, Die Soziologen und das Recht. Abhandlungen und Vorträge zur Soziologie von Recht, Institution und Planung (Opladen 1980).

[13] Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1950 war ganz von diesem Gedanken einer Vergemeinschaftung der wesentlichen Kriegsführungsressourcen getragen.

[14] Moravcik, Andrew, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, in: International Organization 51 (1997) 513-553.

[15] Spencer, Herbert, Die Prinzipien der Soziologie (Stuttgart 1877ff).

[16] Habermas, Jürgen, Die Postnationale Konstellation (Frankfurt a. M. 1998).

[17] Agnew, John; Corbridge, Stuart, Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy (London-New York 1995).

[18] Eisenstadt, Samuel N., Tradition, Wandel und Modernität (Frankfurt a. M. 1979); Rokkan, Stein, Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora (Frankfurt a. M. 2000).

[19] Deshalb wird auch immer öfter die Frage einer fiskalpolitischen Steuerungsinstanz auf europäischer Ebene diskutiert; Europa ist (noch?) ein weitgehend geschlossenes Wirtschaftsgebiet, in dem Fiskalpolitik – wenn sie denn überhaupt wirkt – noch betrieben werden könnte.

[20] Anderson, Benedict, Die Erfindung der Nation. Zur Karriere eines folgenreichen Konzepts (Frankfurt-New York 1988).

[21] OECD, Governance im 21. Jahrhundert (Paris 2001).

[22] Scharpf, Fritz W., Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30 (2002) 65-92.

[23] Dieses Etikett bezieht sich auf den Westfälischen Frieden, in dem nach den Religionskriegen die moderne Souveränitätslehre ausgeformt wurde.

[24] Brüssel dient hier als Chiffre für jenes supranationale Gebilde, das die europäischen Nationalstaaten in einem neuen Ensemble zusammenschließt; bekanntlich birgt die EU auch Vorgängerorganisationen – wie die EG oder die Montanunion – in sich.

[25] Bornschier, Volker, State-Building in Europe. The Revitalization of Western Europe Integration (Cambridge 2000).

[26] Das primäre Gemeinschaftsrecht sind die Verträge, welche die EU konstituieren und gestalten – im Sinne einer rudimentären Verfassung; das sekundäre Gemeinschaftsrecht sind die Rechtsregeln, die von den Organen erzeugt werden, also Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen (nach Art 249 EGV).

[27] Kirchhof, Paul, Zu schnelle Vereinheitlichung gefährdet Europa, in: Süddeutsche Zeitung 275 (27./28.11.1999) 14.

[28] Schilling, Heinz, Höfe und Allianzen. Deutschland 1648-1763, Bd. 6 der Deutschen Geschichte (München 1998) 95.

[29] Den Hinweis verdanke ich Schuppert, Gunnar Folke, Anforderungen an eine Europäische Verfassung, in: Klingemann, Hans-Dieter; Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung (Berlin 2000) 237-262, hier 247.

[30] Pernthaler, Peter, Die neue Doppelverfassung Österreichs, in: Haller (Hrsg.), Staat und Recht. FS für Günther Winkler (Wien u. a. 1997) 773-796.

[31] Ebendort.

[32] Pernice, Ingolf, Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, in: Europarecht 31 (1995) 26-42; ders., Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 48 (2000).

[33] „Multilevel constitutionalism is based on the assumption that the contrat social, the concept developed by Rousseau, does not necessarily lead to one unitary state, and that the notion of constitution is not necessarily bound to a rigid concept of state. This new conception creates room for a pluri- or multilevel organization of public authority and responsibilities. Federal States are a classic example that a society can be organized in a two-level State structure, in which limited public authority is entrusted to bodies called 'states', both on the national and subnational level; powers are divided between two levels of govemment according to their respective constitutions. They are an example not only of the possibility of such division but also of the variety of ways in which the relationship between the two levels of original and basically autonomous public authority can be organized. However, multilevel constitutionalism does not necessarily imply statehood at each level. The essential feature of a two- or multilevel constitutional (federal) system is that the legitimacy of the various levels of govemment is not derived from one another. Rather, each level of govemment has 'original' legitimacy, insofar as it is democratically founded on the general will of the people affected by its policies, on the one hand, and has direct jurisdiction over the people (citizenry) from which its legitimacy is derived, on the other. Multilevel constitutionalism bridges the apparent conflict between European constitutionalism and the constitutionalism of the Member States." Pernice, Ingolf, Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?, in: Common Market Law Review 36 (1999) 703-750, hier 781f.

[34] Verfassungen bilden die Grundlage für die Ausübung von Herrschaft in einem Staat. Sie organisieren die entsprechenden Institutionen und bestimmen die Organe; sie regeln den Prozess der Herrschaftsausübung, legen insbesondere auch den Bereich der Grund- und Menschenrechte fest und begrenzen die Herrschaftsausübung; und sie rechtfertigen (legitimieren) die Herrschaft, insbesondere durch die Bestellungsverfahren für die politischen Organe (Wahlen). Eine Verfassung muss auf den Willen des Volkes zurückgehen (meist in Form einer verfassungsgebenden Versammlung); ihr liegt ein Grundkonsens über die wesentlichen Spielregeln und die wichtigsten normativen Orientierungen zugrunde. Insoferne legen sie nicht nur die Rechte, sondern auch die Pflichten der Bürger (im Sinne einer bewussten Selbstverpflichtung) fest. Sie drückt den Willen jener Gruppierung aus, die auch eine politische Öffentlichkeit bilden muss.

Verfassungen verbürgen Kontinuität, müssen aber auch die Möglichkeit zu einer gewissen Fortentwicklung und Anpassung offen halten. Verfassungen müssen funktionieren.

[35] Urteil Les Verts von 1986.

[36] Vgl. etwa Lipgens, Walter, 45 Jahre Ringen um eine europäische Verfassung (Bonn 1986).

[37] Vgl. die Diskussion um die Verfassung Volkmann-Schluck, Sonja, Die Debatte um eine europäische Verfassung. Leitbilder – Konzepte – Strategien (=CAP Working Paper, München 2001).

[38] Koch, Claus, Das Ende des Selbstbetrugs. Europa braucht eine Verfassung (München 1997).

[39] Kleger, Heinz; Karolewski, Ireneusz; Munke, Matthias, Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung (2. Aufl, Münster-Hamburg-London 2002) 39.

[40] Eichener, Volker, Das Entscheidungssystem der Europäischen Union. Institutionelle Analyse und demokratische Bewertung (Opladen 2000).

[41] Weiler, Joseph, The Constitution of Europe (Cambridge 1999).

[42] Viehoff, Reinhold; Segers, Rien T. (Hrsg.), Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion (Frankfurt a. M. 1999).

[43] Bach, Maurizio, Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa (Frankfurt-New York 1999).

[44] Scharpf, Fritz W., Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Ansätze zu einer Theorie, in: Leviathan 30 (2002) 65-92; ders., Notes Toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, in: Scandinavian Political Studies 24 (2001) 1-26.

[45] Die Verträge besitzen keinen Grundrechtskatalog, aber der EuGH beruft sich einfach auf die gemeinsamen Überlieferungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Menschenrechtskonvention.

[46] Leibfried, Stephan; Pierson, Paul, Halbsouveräne Wohlfahrtsstaaten: Der Sozialstaat in der europäischen Mehrebenen-Politik, in: dies. (Hrsg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik (Frankfurt a. M. 1998) 58-99, hier 59f.

[47] Ebendort 64f.

[48] Erste Schritte sind etwa durch das Vlassopoulou-Urteil des EuGH gesetzt worden; darin wurde festgestellt, dass nationale Qualifikationsanforderungen, selbst wenn sie ohne Diskriminierung auf Grund der Staatsangehörigkeit angewendet werden, sich dahin auswirken können, dass Angehörige anderer Mitgliedstaaten diskriminiert werden, und zwar dann, wenn die fraglichen nationalen Vorschriften die von dem Betroffenen in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht adäquat berücksichtigen.

[49] Habermas, Jürgen, Die Postnationale Konstellation (Frankfurt a. M. 1998).

[50] Dies ist etwa ein Vorschlag des deutschen Außenministers Joschka Fischer.

[51] Pinzler, Petra, Irgendwo muss Ende sein, in: Die Zeit (5.12.2002).

[52] Natürlich ist dabei auch die Kerneuropa-Idee wieder ein Thema. Tatsächlich geht es um drei Kategorien: die Kernländer, die Peripherie-Länder und die Nichtmitglieder. Ob die Peripherie-Länder nun außerhalb der Mitgliedschaft einen bevorzugten Assoziationsstatus genießen oder als Mitglieder zweiter Art innerhalb der Union stehen, mag diskutierbar sein; skeptisch ist wohl zu beurteilen, ob sie sich auf Dauer mit einem sekundären Mitgliedsstatus zufriedengeben werden.

[53] Bergsten, Fred C., America and Europe. Clash of the Titans?, in: Foreign Affairs 2 (1999).

[54] Matzner, Egon, Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US-Dominanz (Marburg 2000).

[55] Huntington, Samuel, The Lonely Superpower, in: Foreign Affairs 2 (1999).
[56] Bahr, Egon, Deutsche Interessen (München 1998).
[57] Messner, Dirk, Kooperative Weltmacht. Die Zukunft der EU in der neuen Weltpolitik, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1 (2001) 26-39.
[58] Zu den neuen Elementen dieser Konstellation zählen: Die Globalisierung relativiert die Bedeutung von Grenzen. Zu den Instrumentarien der anerkannten Außenpolitik zählt neuerdings auch wieder das Mittel des Krieges. Völkerrechtliche Souveränitätsvorstellungen gelten nur noch begrenzt, sie werden durch Berufung auf Menschenrechte oder Staatenkonsens überwunden. Es gibt ein Wiedererwachen von Nationalismen, manchmal mit atavistischen Zügen, zugleich mit stärkeren internationalen Verflechtungen. Eine Menge neuer Akteure taucht auf der internationalen Politikszene auf: internationale und supranationale Regierungsorganisationen, Nichtregierungsorganisationen, multinationale Konzerne. Es gibt neue Netzwerke zwischen allen diesen Akteuren.
[59] Wenn ein globaler Blick entwickelt wird, so gelten die folgenden Rahmenbedingungen. Zu den globalen Konfliktlinien des 21. Jahrhunderts werden gehören: Die weltweite Verteilung von Armut und Reichtum (globaler Arbeitsmarkt), Überforderung wenig entwickelter Länder durch die Weltwirtschaft, Polarisierung der materiellen Verhältnisse, Instabilität in Armutszonen; ökologische Krise (weiterer Anstieg des globalen Umwelt- und Ressourcenverbrauchs, ökologische Verteilungskonflikte); kulturelle Vereinbarkeitskonflikte (Universalisierung von gesellschaftlichen Leitbildern, clash of civilizations, die neue Nord-Süd-Spaltung...). Die Liste ist nicht neu, aber noch immer richtig.
[60] Czempiel, Ernst-Otto, Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert (München 1999).

Zusammenfassung

Wir befinden uns im Prozess der Neuerfindung Europas, und in diesem Ambiente wird auch das Politikmachen neu erfunden. Die Europäische Union kann als Projekt der Institutionenbildung betrachtet werden. Das bedeutet, dass sie sich unter „Leitideen" entwickelt, und zu den herkömmlichen Leitideen der Gewaltvermeidung und der Wiedergewinnung einer nationalstaatlich verlorengehenden politischen Handlungsfähigkeit kommt die vorherrschende Leitidee einer gemeinsamen Produktivitätssteigerung und Wachstumssicherung. Jenseits des Container-Staates, des herkömmlichen Nationalstaates, zeichnet sich ein neues Staatsbild ab (ein Staat ohne volle Souveränität), ebenso ein neues Gefüge von Politikinstitutionen (als Weiterentwicklung der traditionellen Institutionen der letzten zweihundert Jahre) und ein neues Politikmachen (in transnationalen Politik- und Verwaltungsverflechtungen). Die expansive Kraft der europäischen Marktidee aber setzt sich auf verschiedenen Wegen durch: etwa als Integration durch Recht (insbesondere durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs), über Richtlinien der EU (die zuweilen recht präzise ausfallen) und über den Einbau einer neuen transnationalen Rechtsebene. Die interpretative Leitidee der Vermarktlichung aller Bereiche verändert auch Politikfelder wie die Sozialpolitik, die Bildungspolitik und andere Politikbereiche, die noch in nationalstaatlicher Kompetenz wären. Die Erweiterung der EU-Mitgliedschaft über die nächsten zehn Kandidaten hinaus kann dazu führen, dass Europa – wie klassische Imperien – an seinem eigenen Ehrgeiz zugrunde geht oder in den Zustand einer Freihandelszone zurückfällt. Die Handlungsspielräume Europas in dieser Frage sind natürlich durch die Mitgliedschaft im globalen amerikanischen Imperium begrenzt.