

5 Europäische Integration: Entwicklung, Leitbilder und Theorien der Integration

Die Europäische Union (EU) beruht auf einer regionalen Integration von Wirtschaft und Politik. Dabei versteht man unter *Integration* einen Prozess, in dem politische Kompetenzen von der nationalstaatlichen auf die supranationale europäische Ebene übertragen werden. Im Rahmen dieser Integration sind neue supranationale Organisationen sowie verbindliche Regeln und Normen geschaffen worden, welche die Zusammenarbeit regulieren und gestalten. Die EU-Integration ist heute durch horizontale Verflechtungen zwischen den Mitgliedsstaaten, eine vertikale Verflechtung zwischen der EU und jeden Mitgliedstaat, sowie sektoral, d. h. nach Wirtschaftssektoren, strukturiert. Die Europäische Union stellt nach der Erweiterung auf 27 Mitgliedsländer im Januar 2007 einen regionalen Zusammenschluss mit großer wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Vielfalt dar. Mit rund 490 Millionen Einwohnern ist sie die global größte regionale Wirtschaftszone. Darüber hinaus sind viele Bereiche des politischen Lebens heute von der EU beeinflusst und von ihr reguliert.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts hat die EU eine bedeutende Rolle beim Aufbau der jungen Demokratien in Ostmitteleuropa und bei der ordnungspolitischen Umstrukturierung ihrer Wirtschaft gespielt. Allein zehn Mitgliedsländer gehören zu den Transformationsländern Ostmitteleuropas. So umfasst die EU heute nicht mehr nur Westeuropa wie zu ihrer Gründungszeit, sondern auch die ehemaligen Länder des kommunistisch regierten „Ostblocks“. Die Bedeutung des Begriffs Europa hat sich damit verändert. Anstelle der Unterscheidung von West- und Osteuropa steht die EU heute für „Gesamteuropa“, wobei nicht alle europäischen Länder Mitglied in der EU sind, darunter z. B. die Schweiz und Norwegen. Dennoch wird heute „Europa“ oft mit der EU gleichgesetzt, obwohl dies historisch und kulturell nicht zutreffend ist.

Im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) hat die EU darüber hinaus vertragliche Vereinbarungen mit Ländern im südlichen Mittelmeerraum über die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EUROMED) sowie mit verschiedenen osteuropäischen Ländern abgeschlossen. Die Europäische Nachbarschaftspolitik ENP umfasst die Ukraine, Weißrussland und Moldawien, im südlichen Kaukasus Armenien, Aserbaidschan und Georgien und in der Mittelmeerregion Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, die Palästinensischen Autonomiegebiete, Jordanien, Libanon und Syrien (Stand: 2011). Obwohl Russland ebenfalls ein Nachbar der EU ist, werden die EU-Russland-Beziehungen separat unter dem Titel „EU-Russia Common Spaces“ („Gemeinsame Räume der EU und Russlands“) behandelt. Vielfach wird die europäische Integration auch als Vorbild für andere regionale Zusammenschlüsse, wie die Andengemeinschaft CAN in Südamerika, die westafrikanische ECOWAS, Mercosur oder ASEAN, angesehen.

Damit haben sich auch die politischen Aufgaben erweitert. Heute wird von der EU nicht nur erwartet, dass sie Frieden und Wohlstand in Europa fördert; vielmehr ist sie auch beim internationalen Klimaschutz, in der Flüchtlings- und Migrationspolitik, sowie bei Krisen und Konflikten außerhalb Europas als internationaler Akteur gefordert. So ergeben sich beispielsweise mit den Umwälzungen durch den „arabischen Frühling“ neue Aufgaben, da die EU ihre Rolle in dem veränderten Umfeld neu definieren muss. Auch im Nahen Osten wird von der EU eine konfliktvermittelnde Rolle erwartet.

In der *politikwissenschaftlichen Europaforschung*, ein Forschungsfeld, das seit Beginn der 1990er Jahre theoretisch und empirisch an Profil gewonnen und die traditionellen Länderstudien der Europaforschung abgelöst hat, werden die supranationalen Institutionen und transnationalen Entscheidungen und Politikprozesse in der EU ausführlicher untersucht. Die europäische Integrationsforschung ist heute mit eigenen Theorieansätzen und Modellen im Schnittfeld von internationaler und vergleichender Politikwissenschaft angesiedelt (vgl. z. B. Dinan 2010; Wiener/Diez 2009). Analytisch werden dabei auch Kategorien zur Analyse der politischen Prozesse herangezogen, die zunächst für Internationale Organisationen, etwa die Vereinten Nationen, verwendet wurden; ein Beispiel ist der Begriff *Governance* (vgl. Kap. 5.3.1). Dabei ist die Europäische Union eine politische Gemeinschaft eigener Prägung: Sie ist weder ein internationaler Staatenbund noch eine staatliche Föderation bzw. ein Bundesstaat, sondern weist Elemente von beiden politischen Konzepten auf. Aus der Spannung zwischen nationalstaatlichen Interessen und gemeinschaftlicher Politik ergeben sich dementsprechend eine Vielzahl von Konflikten in der EU.

Im Zusammenhang mit der Integration der europäischen Länder sind zwei *weitere europäische Zusammenschlüsse* zu erwähnen, die nicht direkt mit der Europäischen Union verbunden, aber für die Europapolitik relevant sind. Der 1949 gegründete *Europarat* mit Sitz in Straßburg war die erste politische Organisation nach dem Zweiten Weltkrieg, die sich die Zusammenarbeit und Einheit Europas zum Ziel gesetzt hatte. Der Europarat, dem bald nach dem Systemwechsel auch die Reformstaaten Ost- und Ostmitteleuropas angehörten, hat sich besonders auf dem Gebiet der Menschenrechte engagiert (Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte von 1950). Andere Arbeitsgebiete dieses zwischenstaatlichen Zusammenschlusses sind die Bildungs-, Jugend- und Kulturpolitik. Die *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit* (OSZE) ist aus der in den 1970er Jahren gebildeten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen und stellt eine gesamteuropäische, zwischenstaatliche Institution dar. Während sie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts darauf ausgerichtet war, durch einen Prozess politischer Konsultationen zwischen West- und Osteuropa einen „Großkonflikt kleinzuarbeiten“ und hier teilweise beachtliche Schritte vollzogen wurden (Helsinki-Konferenz 1975), so liegen ihre Aufgaben heute vor allem im Bereich der Unterstützung beim Aufbau von Demokratien sowie in der Konfliktverhütung. Die OSZE engagiert sich beispielsweise in den Nachfolgeländern des ehemaligen Jugoslawiens und in der Provinz Kosovo vor ihrer Unabhängigkeit. Ob es in Zukunft gelingen wird, die OSZE auch jenseits von Abrüstungs- und Rüstungskonversionsfragen in der Konfliktprophylaxe, im Bereich der Migrations- und Minderheitenschutzpolitik und in anderen, die Sicherheit gefährdenden Feldern politisch wirksam einzusetzen, hängt vor allem davon ab, ob die Mitgliedsländer bereit sind, die Organisation besser auszustatten und zu unterstützen. Eine zivil orientierte gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik könnte ihre Bedeutung stärken.

5.1 Entwicklung der europäischen Integration

Die Idee einer „europäischen Gemeinschaft“ entstand bereits während des Zweiten Weltkriegs. Eine Gruppe europäischer Föderalisten vertrat die Auffassung, dass das nationalstaatliche Machtstreben in Europa, welches immer wieder zu Konflikten und Kriegen geführt hatte, durch eine politische Ordnung jenseits nationalstaatlicher Interessen und übertriebener Formen von Nationalismus überwunden werden könne. Gemeinsame Ziele einer friedlichen und wohlstandsfördernden Ordnung in Europa sollten über nationalstaatliche Grenzen hinaus verfolgt werden. Für einige Vertreter dieser alternativen politischen Ordnung galten föderale Länder, wie die Schweiz oder die USA als Vorbild; andere wiederum beriefen sich auf republikanische Ideen, teils auch auf anarchistische Denktraditionen. Allerdings konnten sich diese normativ angelegten Konzepte in der Nachkriegszeit nicht durchsetzen. Zur Koordination von Wiederaufbauhilfen nach dem Krieg durch den Marshallplan erfolgte eine überstaatliche Zusammenarbeit vielmehr auf wirtschaftlichem Gebiet. Als erste supranationale europäische Institution wurde dementsprechend 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, auch Montanunion genannt) gegründet. Als Geburtsurkunde der Europäischen Gemeinschaft gelten die *Römischen Verträge* von 1957, die den Wirtschaftsraum der sechs Gründungsstaaten Frankreich, Be-Ne-Lux-Länder, Italien und Bundesrepublik Deutschland in der „Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) zusammenfassten. Kurz zuvor war der Versuch, parallel zur Wirtschaftsgemeinschaft eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft aufzubauen, am Veto der Französischen Nationalversammlung gescheitert, so dass von der weiter gefassten europäischen „Sicherheitsgemeinschaft“ (Karl Deutsch) lediglich das Konzept der Wirtschaftsgemeinschaft realisiert werden konnte. Eckpfeiler der Gemeinschaft bildeten die Montanunion, eine gemeinsame Agrarpolitik, sowie die neu entstehende Atomforschung (EURATOM).

Während der folgenden Jahrzehnte erweiterte sich die Europäische Gemeinschaft von sechs auf heute 27 Staaten (2011): Im Jahr 1972 traten Großbritannien, Irland und Dänemark der EG bei, 1985 folgten die Länder Spanien, Portugal und Griechenland, sowie 1995 Österreich, Finnland und Schweden. Die größte Erweiterungswelle erfolgte nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, indem die EU 2004 zehn und 2007 zwei neue Länder aufnahm, darunter zehn ehemals kommunistisch regierte Staaten. Jede Erweiterungswelle war mit institutionellen Anpassungsprozessen verbunden; zu nennen sind hier etwa die Einführung des Europäischen Rates als wichtigem Konsultationsorgan nach der Erweiterung um die EFTA-Staaten, die Einführung der Strukturpolitik nach dem Beitritt der wirtschaftlich schwächer entwickelten Länder Südeuropas, und die Reform der EU-Institutionen mit dem Vertrag von Lissabon (2009) nach der jüngsten und größten Erweiterung 2004 bzw. 2007.

Von besonderer Bedeutung für die europäische Integration war die Entwicklung von der Wirtschaftsgemeinschaft zur *politischen Union* mit dem *Vertrag von Maastricht* (1993). Während in den 1970er Jahren, vor allem aufgrund der Regulierungsprobleme in der Agrarpolitik („Butterberge“ und „Milchseen“), der Energiekrise („Ölschock“) und anhaltender Wirtschaftsprobleme ein „Europessimismus“ in den europäischen Ländern um sich griff, zeichnete sich Mitte der 1980er Jahre angesichts veränderter Weltmarktbedingungen ein neuer Integrationsschub ab. Unter dem Eindruck globaler Herausforderungen beschlossen die Länder der Europäischen Gemeinschaft, eine weitere Liberalisierung des Binnenmarktes vorzunehmen und eine einheitliche Währung einzuführen; begleitet werden sollte diese Entwicklung von einer „politischen Union“. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen

Akte (1986) legten sich die damals 12 Mitgliedsländer auf die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes bis zum Jahr 1992 fest. Dieses Großprojekt der Handels- und Kapitalliberalisierung war eine Reaktion auf die verschärfte Konkurrenz durch die aufstrebenden asiatischen Länder und den Zusammenschluss nordamerikanischer Länder unter der Hegemonie der USA (NAFTA-Abkommen) und sollte die Position der westeuropäischen Länder auf dem Weltmarkt stärken. Mit den vier Freiheiten – freier Waren- und Personenverkehr sowie freier Austausch von Dienstleistungen und Finanzen – strebte die Europäische Gemeinschaft eine größere Wettbewerbsfähigkeit an.

Warum waren die europäischen Länder zu diesem weitgehenden Integrationsschritt bereit? Eine recht überzeugende Erklärung für diese Entwicklung geben die amerikanischen Europaforscher Stanley Hoffmann und Robert Keohane mit ihrem Konzept der „*pooled sovereignty*“. Sie gehen davon aus, dass der Integrationsschub in der Europäischen Gemeinschaft in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre als Ergebnis strategischer Entscheidungen zentraler europäischer Akteure zu verstehen sei, die ihre nationalen wirtschaftlichen Interessen vorteilhafter im institutionellen Kontext der Gemeinschaft verwirklicht sahen, als im Rahmen der nationalen Volkswirtschaften, und daher zum Souveränitätstransfer bereit waren (vgl. Keohane/Hoffmann 1991). Anders als von dieser Denkschule angenommen, gewannen damit aber auch die europäischen Institutionen gegenüber den Staaten an Gewicht, ein Prozess, durch den die heutige supranationale politische Gemeinschaft der Europäischen Union entstand. Angesichts dieser Entwicklung legte daher Andrew Moravcsik (1998), ein Schüler Hoffmanns, eine Neuformulierung dieses Ansatzes vor, indem er ein Zwei-Ebenen-Modell der zwischenstaatlichen Verhandlungen einführte, in dem nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Institutionen der EU sowie verschiedene Lobby- und Interessengruppen eine Rolle spielen.

Nach dem in Maastricht im Januar 1992 beschlossenen *Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag)*, der nach der Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten am 1. Januar 1993 in Kraft trat, beruhte die EU auf drei Grundpfeilern: der supranationalen Europäischen Gemeinschaft mit dem Binnenmarkt, der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz. Die erste Säule mit dem Binnenmarkt wurde am stärksten integriert; die zweite Säule mit der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zeichnete sich durch zwischenstaatliche Koordination aus; in der dritten Säule existierte eine Zusammenarbeit in Teilbereichen von Polizei und Justiz. Außen- und Sicherheitspolitik sowie Polizei und Justiz sind Kernbereiche staatlicher Souveränität; eine gemeinsame europäische Politik gestaltete sich in diesem Bereich daher schwieriger als im Binnenmarkt. Für die erste Säule wurde also ein *vergemeinschafteter Politikmodus* durch Integration charakteristisch, während in den beiden anderen Bereichen der *Modus zwischenstaatlicher Zusammenarbeit* vorherrschte und die Mitgliedstaaten ihre Souveränität und Unabhängigkeit weitgehend beibehielten.

Der *Vertrag von Amsterdam* (1997) legte darüber hinaus einige wichtige institutionelle Reformen fest. Die Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Zivilrecht wurde in die Gemeinschaftsmethode überführt. Weitere Reformen betrafen die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat und die erweiterten Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments. Parallel zu diesen Entwicklungen begann die EU ab Mitte der 1990er Jahre Beitrittsverhandlungen mit den Reformländern Ost- und Ostmitteleuropas zu führen, die mit dem *big bang*, der Aufnahme von zwölf neuen Mitgliedsländern 2004 bzw.

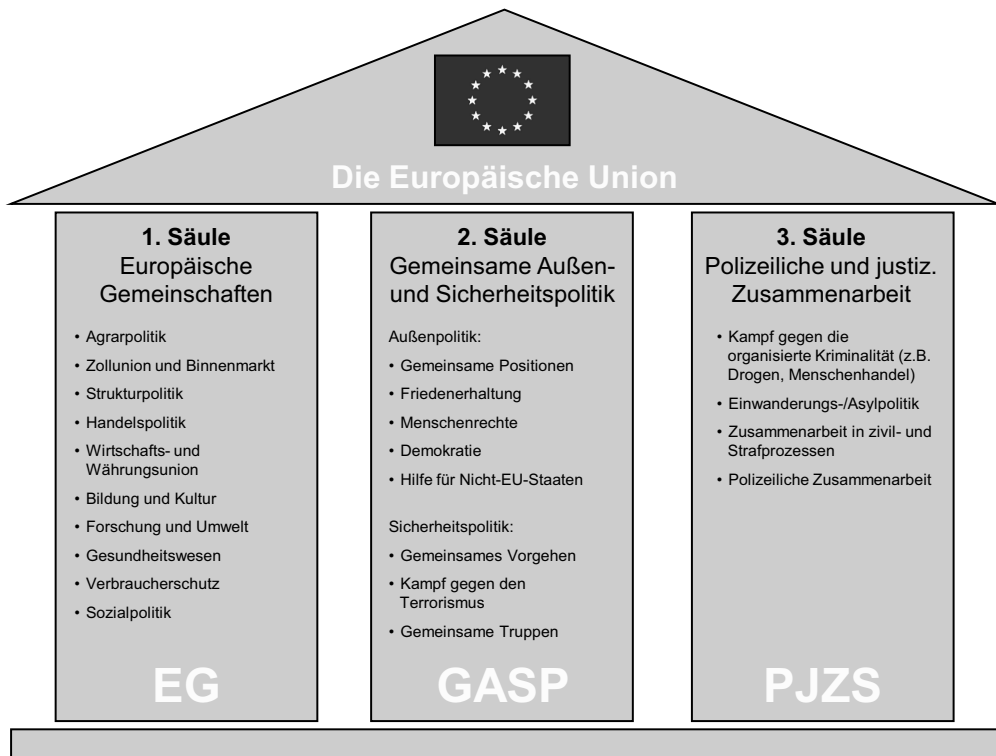


Abb. 5.1: Die drei Säulen der Europäischen Union nach dem Vertragswerk von Maastricht (vor dem Vertrag von Lissabon)

Quelle: http://de.wikipedia.org/wiki/Bild:Saeulenmodell_EU.png (aufgerufen am 28. Juni 2011)

2007 zunächst abgeschlossen wurden. Mit diesen Erweiterungen wurden institutionelle Reformen der EU notwendig, die zunächst auf der Nizza-Konferenz (2000) und dann im Zusammenhang mit einem neuen Verfassungs- bzw. Reformvertrag der EU bearbeitet wurden. Hierbei ging es vor allem darum, ein verändertes Abstimmungsverfahren im Europäischen Rat (Ministerrat) festzulegen sowie die Anzahl der EU-Kommissare der größeren Mitgliederzahl der EU anzupassen. Darüber hinaus sollte das kritisierte Demokratiedefizit der Union abgebaut und die Legitimität politischer Entscheidungen der EU erhöht werden.

Mit der Ratifizierung des *Vertrages von Lissabon* (2009) wurde die Säulenstruktur der EU aufgehoben und in einem Vertrag zusammengeführt. Dieser Vertrag schließt die früheren zwischenstaatlichen Verträge ein und begründet die Europäische Union als Rechtspersönlichkeit, d. h. sie wurde Rechtsnachfolgerin der vorangegangenen Verträge. Mit dem Lissabon-Vertrag wurden notwendige institutionelle Reformen zunächst zum Abschluss gebracht.

Über einen Zeitraum von nahezu zwanzig Jahren befand sich die EU daher in einem Reformprozess mit einer doppelten Aufgabe: Zeitgleich zur Erweiterung der Gemeinschaft stellte die erforderliche Vertiefung der EU eine besondere Herausforderung dar. Die *EU-Erweiterung* erfolgte in mehreren Schritten. Die post-kommunistischen Länder, die unmittelbar nach dem Systemwechsel 1989/90 eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union anstrebten, betrachteten die Aufnahme in die EU auf der *ideellen* Ebene als „Rückkehr nach

Europa“, wie der tschechische Staatspräsident und ehemalige „Dissident“, Vaclav Havel in einer Vielzahl von Reden und Aufsätzen betonte. Zugleich erhofften sie sich *wirtschaftliche* Unterstützung bei der Modernisierung ihrer Infrastruktur, Zugang zum europäischen Markt für ihre Produkte sowie eine Verbesserung des Lebensstandards für die Bevölkerung. Die EU reagiert zunächst zurückhaltend und war, vor allem aus der Sicht der meisten Reformländer, zögerlich. Dies war darauf zurückzuführen, dass eine Erweiterung auf Widerstand wichtiger EU-Mitgliedsländer, insbesondere Spaniens und Frankreichs, stieß. Zunächst schloss die EU mit den Reformstaaten „Europa-Abkommen“ ab, durch die diese Länder mit der EU assoziiert wurden und sie leitete konkrete Unterstützungs- und Hilfsprogramme (PHARE) ein. Mit den 1993 beschlossenen *Kopenhagener Kriterien* zur Aufnahme neuer Länder legte die EU dann strenge Maßstäbe an beitrittswillige Länder. Neben der Einführung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie sowie einer funktionsfähigen Marktwirtschaft müssen Beitrittskandidaten auch das Gemeinschaftsrecht der EU, den *acquis communautaire*, übernehmen. Erst im März 1998 begannen schließlich mit sechs Ländern offizielle Beitrittsverhandlungen (Polen, Ungarn, Tschechien, Estland, Slowenien sowie mit dem seit längerem assoziierten Zypern, und mit Malta). Im Jahr 1999 wurde diese Gruppe um weitere Länder ausgedehnt (darunter auch die Türkei und Kroatien). Der Reformprozess der EU beschleunigte sich nach 1998, nachdem mehrere post-kommunistische Länder ihr Beitrittsgesuch offiziell eingereicht und die EU-Kommission den Beitrittsprozess eingeleitet hatte. In einem engen Monitoring-Prozess durch die Kommission wurde die Umsetzung der Kopenhagener Kriterien in jährlichen Berichten überprüft und die Übernahme („compliance“) des Rechtsbestandes der EU in nationales Recht dokumentiert. Im Jahr 2004 nahm die EU zehn, und 2007 zwei weitere Länder in die EU auf. Inzwischen werden auch mit Albanien und Bosnien-Herzegowina Verhandlungen geführt und zu den Ländern Mazedonien, Kosovo und Serbien bestehen besondere Beziehungen, die sich beispielsweise wie im Fall Mazedonien auf Vereinbarungen eines visafreien Verkehrs beziehen. Erst 2013 soll mit Kroatien ein weiteres Land aufgenommen werden; mit einigen anderen Ländern der Region, einschließlich der Türkei, werden derzeit noch Beitrittsverhandlungen geführt, ohne dass ein konkreter Termin für den offiziellen Beitritt feststeht.

Wie es trotz der Widerstände in vielen EU-Ländern zu einer so großen Erweiterung der Union kommen konnte, wird in der wissenschaftlichen Literatur kontrovers diskutiert. Während rationale Theorieansätze die Präferenzen der Reformländer für eine Mitgliedschaft erklären können, bleibt das „puzzle“ der *Erweiterung*, warum die alten EU-Mitgliedsländer trotz der hohen Kosten und neuen Umverteilungsprozesse über den Strukturfond sowie stärkerer Konkurrenz auf dem Agrarmarkt dieser Erweiterung zugestimmt haben. Autoren, wie der Politikwissenschaftler Frank Schimmelfennig, sprechen von einem letztlich erfolgreichen rhetorischen Handeln („rhetorical action“) der Beitrittsländer (vgl. Schimmelfennig 2001). Zur Erklärung greift Schimmelfennig in seiner Analyse auf einen sozialkonstruktivistischen Ansatz zurück, indem er die Handlungspräferenzen der EU-Staaten nicht nur durch ökonomisches Kalkül, sondern auch durch die gemeinsamen Werte und Normen, wie Demokratie, Freiheit und Rechtsstaatlichkeit, begründet sieht, die die EU wiederholt in ihren Äußerungen und in Dokumenten als Selbstverständnis festgelegt hatte. Der von den Reformländern vorgebrachten Argumentation, der Beitritt könne angesichts der friedlichen Revolutionen und der Einführung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht verwehrt werden, konnte sich schließlich um glaubwürdig zu bleiben kein Land der „alten“ EU verschließen.

Parallel zur EU-Erweiterung erfolgte die als *Vertiefung* bezeichnete Reform der EU-Institutionen. Sie war zum einen durch die Erweiterung angetrieben, zum anderen aber auch durch das Bestreben, das Demokratiedefizit der EU abzubauen. Ein im Jahr 2003 von einem eigens eingesetzten Konvent unter Leitung des französischen Politikers Valéry Giscard d'Estaing vorgelegter Entwurf für eine *EU-Verfassung* („*Verfassungsvertragsentwurf*“), der mit institutionellen Reformen zu mehr Transparenz der Union führen sollte, wurde 2004 in Rom unterzeichnet. In einem aufwendigen Ratifizierungsprozess wurde er von 18 Mitgliedsländern ratifiziert, darunter auch Deutschland, scheiterte jedoch an negativen Referenden in Frankreich (Mai 2005) und den Niederlanden (Juni 2005). Ein neuer *EU-Reformvertrag*, auf den sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfeltreffen im Juni 2007 in Brüssel einigten, wurde schließlich im Oktober 2009 von allen Mitgliedsländern ratifiziert und bildet seit dem 1. Dezember 2009 als *Lissabon-Vertrag* die rechtliche Grundlage für die politische Struktur der EU. Der Lissabon-Vertrag behält wesentliche Elemente des Verfassungsvertrages bei, enthält aber auch eine Vielzahl von Kompromissregelungen. Im Gegensatz zum Verfassungsvertrag ersetzte er die bestehenden EU- und EG-Verträge aber nicht, sondern änderte sie rechtlich ab bzw. fasst die EU als eine Rechtspersönlichkeit.

In Deutschland durchlief die *Ratifizierung des Lissabon-Vertrags* mehrere Stufen. Die Bundesregierung mit Kanzlerin Angela Merkel befürwortete den Reformvertrag und die damit verbundene weitere Integration der EU. Am 24. April 2008 stimmte der Bundestag mit 515 zu 58 Stimmen für den Vertrag. Auch im Bundesrat wurde er kurz darauf mit breiter Mehrheit verabschiedet. Lediglich das Land Berlin enthielt sich aufgrund der Opposition der „Linken“ der Stimme. Die Partei Die Linke kritisierte, dass der Vertrag die sozialen Probleme der Integration ungenügend berücksichtige und dass es im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik aufgrund der erweiterten Verpflichtungen zur Modernisierung von Verteidigungssystemen zu einer Militarisierung Deutschlands kommen würde. Im konservativen Lager, insbesondere in der CSU, wurden die Übertragung weiterer Souveränität auf die EU und der Machtzuwachs europäischer Institutionen scharf zurückgewiesen. Sowohl Die Linke als auch nationalistisch-souveränistische Flügel der CSU, vertreten durch Peter Gauweiler, reichten Klagen beim Bundesverfassungsgericht ein. Im Juni 2009 entschied das Bundesverfassungsgericht in einer differenzierten Begründung, dass der Lissabon-Vertrag im Einklang mit dem Grundgesetz stehe, jedoch mehr Zeit für die Deliberation über EU-Gesetzesvorhaben eingeräumt werden müsse. Dies gelte insbesondere dann, wenn die Rechte der Länder berührt würden. Eine rasch einberufene Arbeitsgruppe entwarf dementsprechend eine weitere Gesetzesvorlage für das deutsche Parlament, in der die von BVG bemängelten Lücken behoben werden sollten. Nachdem dieses Gesetz sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat verabschiedet worden war, wiederum mit überwältigender Mehrheit, und der Bundespräsident es im September unterzeichnet hatte, konnte der Lissabon-Vertrag schließlich am 1. Dezember 2009 in Kraft treten.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde ein neuer einheitlicher Rechtsrahmen geschaffen, durch den das Bild der „drei Säulen“ nach dem Maastrichter Vertrag seine Grundlage verlor: Die Europäische Union war nun keine Dachorganisation mehr, sondern erhielt selbst Rechtspersönlichkeit. Die Zuständigkeiten der EG wurden auf die EU übertragen. Zugleich wurden auch für die Zusammenarbeit im polizeilichen und justiziellen Bereich dieselben supranationalen Entscheidungsverfahren eingeführt, die zuvor nur für die EG gegolten hatten. Lediglich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik behielt auch nach dem Vertrag von Lissabon ihre gesonderten Entscheidungsverfahren bei und bildet damit einen speziellen

Bereich innerhalb der EU, in dem die Mitgliedstaaten einen vergleichsweise großen Einfluss auf Entscheidungen ausüben. Die Euratom, bis zum Vertrag von Lissabon als eine der Europäischen Gemeinschaften Teil der „ersten Säule“, wurde im EU-Vertrag nun nicht mehr eigens erwähnt, sondern lediglich durch ein Protokoll zum Vertrag an das politische System der EU angebunden.

Die Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon (2009) bestehen im Wesentlichen in folgenden Reformen: Hinsichtlich von *Transparenz und Demokratie* in der EU wird die Rolle des Europäischen Parlaments durch die Erweiterung des Mitentscheidungsverfahrens (co-decision procedure) weiter aufgewertet. Das Mitentscheidungsverfahren bezieht sich beispielsweise jetzt auch auf polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Gleichzeitig erhalten die nationalen Parlamente durch eine verlängerte Beratungszeit mehr Einfluss auf die EU-Rechtssetzung, eine Reform, die auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland eingefordert wurde. Eine neu eingeführte Europäische Bürgerinitiative bietet darüber hinaus mehr Einfluss für Bürger in den Mitgliedsländern. Erstmals enthält ein europäischer Vertrag zudem die Option des Austritts aus der EU. In Bezug auf die *Effizienz* von Entscheidungen auf der EU-Ebene wird von der Einführung eines für zweieinhalb Jahre eingesetzten Präsidenten des Europäischen Rates mehr Kontinuität und eine effizientere Geschäftsführung der Union erwartet. Dieses Amt wird derzeit von Herman van Rompuy ausgeübt, dem ehemaligen belgischen Ministerpräsident und Mitglied der Christlichen Partei der Flamen. Im Rat wurde das Qualifizierte Mehrheitsverfahren (QMV) ausgeweitet. Bei Abstimmungen gilt eine doppelte Mehrheit, die aus 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der Bevölkerung der EU besteht. Damit sollte verhindert werden, dass die großen Mitgliedsländer die kleineren Länder einfach überstimmen können. Im Vorfeld des Lissabon-Vertrags hatte es gerade in dieser Frage unterschiedliche Positionen zwischen den großen und kleineren Ländern der EU gegeben. Nationale Interessen waren in dieser Diskussion ausgeprägt und die gefundene Kompromisslösung kommt den kleineren Ländern entgegen. Eine bedeutende Reform wurde im Bereich des Rechtes umgesetzt indem die *Grundrechte-Charta*, die bereits bei der Regierungskonferenz in Nizza (2001) angenommen worden war, nun als rechtsverbindlich in den Lissabon-Vertrag aufgenommen wird. Zwar erhielt die Grundrechte-Charta nicht die herausragende Stellung, die ihr im Verfassungsvertrag als einleitende Sektion vorgesehen war; jedoch ist sie durch einen Verweis im Lissabon-Vertrag nun allgemeines europäisches Recht. Als bedeutende Neuerung gilt darüber hinaus die Profilierung der *globalen Rolle* der EU durch die Einführung des neuen Amtes der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik. Hierfür wurde Catherine Ashton ernannt, die der britischen Labour Party angehört. Außerdem erhält die EU völkerrechtlich den Status einer Rechtspersönlichkeit, was der Union ermöglicht, internationale Verträge abzuschließen. Für das Amt der Hohen Vertreterin ist die Einrichtung eines europäischen diplomatischen Dienstes, European External Action Service (EEAS), mit rund 1.500 Mitarbeitern vorgesehen, der sich aus Vertretern nationaler Diplomaten, der EU-Kommission und des Rates zusammensetzt. Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (englisch: ESDP) soll zudem kohärenter ausgestaltet werden, um globale Aufgaben zu erfüllen.

5.2 Die Institutionen der EU

Die europäische Integration ist auf wirtschaftlichem Gebiet am weitesten fortgeschritten. Hier hat sie ihre längste Geschichte und die Bildung von supranationalen Institutionen ist dementsprechend fortgeschritten. Erst in jüngerer Zeit sind Bereiche, die Kerngebiete staatlicher Souveränität betreffen und daher besonders lange als staatliche Hoheitsgebiete betrachtet wurden, hinzugekommen, wie die Entwicklung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mit entsprechenden neuen Institutionen. Charakteristisch ist für die EU der institutionelle Mix von staatlichen und supranationalen Kompetenzen.

Im Bereich des *Binnenmarktes* hat die Europäische Union weitgehende gemeinschaftliche Regelungen entwickelt. Wichtigste Schritte nach dem Vertrag von Maastricht waren zunächst a) der weitere Abbau von Handelshemmnissen bzw. die Liberalisierung des Marktes mit der Durchsetzung der „vier Freiheiten“ in den Bereichen Arbeit, Kapital, Handel und Dienstleistungen, und b) die Wirtschafts- und Währungsunion mit der Einführung der gemeinsamen Währung. In anderen Politikfeldern, wie in der Umwelt-, Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik erfolgte die *Europäisierung* über Steuerungselemente, wie gemeinsame Erklärungen (z. B. Bologna-Prozess zur Studienreform), Aktionspläne (z. B. Gender Mainstreaming; Biodiversitätsstrategie) und Richtlinien (z. B. Elternzeitrichtlinie; Verbraucherschutz). *Europäisierung* meint dabei den wachsenden Einfluss der EU auf nationale Politikfelder, aber auch die supranationale Abstimmung in verschiedenen politischen Bereichen, in denen nationale Regierungen ihren Einfluss geltend machen. Staaten können in der Europäisierung entweder als *Beschleuniger* („driver“) oder *Bremser* („breakmen“) fungieren. Die Europäisierung kann am besten als zweigleisiger Prozess der Politikgestaltung betrachtet werden, *bottom-up*, mit der Initiative von Mitgliedsstaaten auf der EU-Ebene, oder *top-down*, in der Beeinflussung nationaler Gesetzgebungen durch EU-Regelungen.

Nach dem Vertrag von Lissabon (2009) besteht die EU aus folgenden Hauptorganen:

- *EU-Kommission*: Sie gilt als „Motor der Integration“ und besitzt auch nach dem Lissabon-Vertrag als einzige Institution das Initiativrecht, d. h. sie kann Gesetzesvorschläge unterbreiten. Sie ist mit 27 Kommissionsmitgliedern, die für fachlich aufgeteilte Generaldirektionen zuständig sind, gleichzeitig als ständige Behörde das Exekutivorgan der EU, das die Einhaltung von Richtlinien und Verordnungen überwacht. Der Präsident der EU-Kommission ist derzeit José Manuel Barroso.
- *Europäischer Rat*: Er besteht aus den Vertretern der Staats- und Regierungschefs, die sich regelmäßig zu Konsultationen treffen und in der Regel zwei Mal im Jahr über zentrale Themen beraten und entscheiden. Der Rat ist nicht an der alltäglichen Rechtssetzung der EU beteiligt, sondern übernimmt die Aufgabe, bei strittigen Themen Kompromisse zwischen den Mitgliedsländern zu finden. Er setzt bei zentralen Themen, etwa in der Außenpolitik, wichtige Schwerpunkte und gibt Impulse für die weitere Arbeit. Der Rat ist, im Unterschied zur Kommission, eine intergouvernementale Institution der EU. Entsprechend dem Vertrag von Lissabon wählt der Rat alle zweieinhalb Jahre einen Vorsitzenden bzw. Präsidenten, der die Kontinuität der Arbeit gewährleisten soll. Dieses Amt hat seit 1. Dezember 2009 der Belgier Hermann van Rompuy inne.
- *Ministerrat oder Rat der EU*: Hier sind je nach Politikfeld die Fachministerien der Mitgliedsländer vertreten. Der Ministerrat entscheidet in gemeinschaftlichen Belangen und hat legislative Funktionen. Er gewährleistet die Kontinuität der EU-Politik und verbindet

intergouvernementale und supranationale Aufgaben. Die meisten Entscheidungen im Rat werden mit qualifizierter Mehrheit („qualified majority voting“, QMV) entschieden. Mit dem Vertrag von Lissabon ist die herausgehobene Position der EU-Außenministerin geschaffen worden, die die britische Politikerin Catherine Ashton übernommen hat.

- *Europäisches Parlament:* Das Europäische Parlament (EP) ist eine supranationale Institution. Es wird seit 1979 alle fünf Jahre direkt von den Bürgern in den Mitgliedsländern gewählt und hat 785 Abgeordnete. Im EP sind verschiedene Parteien vertreten, die nach Parteienfamilien, nicht nach Ländergruppen organisiert sind. Das Europäische Parlament hat seit dem Vertrag von Amsterdam (1997) stetig mehr Rechte über das Mitentscheidungsverfahren erhalten. Es erlässt eine Vielzahl von Gesetzen (Richtlinien; Verordnungen etc.). Seine Gesetzgebungsfunktion teilt sich das Europäische Parlament mit dem Ministerrat der EU. Aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum EP wird seit einigen Jahren über ein Demokratiedefizit diskutiert. Im EP sind auch Europa-skeptische Parteien bzw. Parteien, die die europäische Integration ablehnen, vertreten. Präsident des Europäischen Parlaments ist seit 2009 der Pole Jerzy Buzek.
- *Europäischer Gerichtshof:* Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheidet Streitfragen im Gemeinschaftsrecht bzw. in vertraglich geregelten Bereichen der EU. Er hat im Zuge der Verrechtlichung und Verregelung europäischer Politik ebenfalls ein stärkeres Gewicht bekommen, was nicht zuletzt anhand der steigenden Zahl von Verfahren deutlich wird. Der EuGH ist eine supranationale Institution. Er wird häufig als Beschleuniger der EU-Integration bezeichnet, da seine Entscheidungen zur Europäisierung von Recht und Politik in den Mitgliedstaaten beitragen und europäisches Recht dem nationalen Recht übergeordnet ist.
- *Europäische Zentralbank:* Die Europäische Zentralbank (EZB) ist zuständig für die gemeinsame europäische Währung, den Euro. Sie ist politisch unabhängig und setzt sich aus den 17 Ländern der EU zusammen, die seit 1999 den Euro eingeführt haben. Ihre Aufgabe ist es, die Kaufkraft des Euro und somit Preisstabilität im Euroraum zu gewährleisten. Seit der Finanzkrise in Irland und Portugal sowie der Krise im Staatshaushalt Griechenlands hat die EZB, zusammen mit dem Internationalen Währungsfond, die Regulierung der Milliardenhilfen an die betroffenen Länder übernommen. Als Präsident der EZB wurde im Juni 2011 der Italiener Mario Draghi ernannt, der das Amt für acht Jahre im November 2011 übernehmen soll.
- *Weitere Institutionen:* Neben diesen Organen bestehen auf der EU-Ebene in Brüssel Vertretungen der (Bundes-)Länder und Regionen, zusammengeführt im Ausschuss der Regionen, eine Vielzahl von Lobby- und Interessengruppen sowie Nichtregierungsorganisationen mit Vertretungen in Brüssel. Letztere werden teilweise bei Beratungen über neue Richtlinien und Verordnungen von der EU-Kommission als Experten gehört.

Aufbau und Funktionsweise der EU-Institutionen unterscheiden sich von politischen Institutionen, die aus den Mitgliedstaaten – selbst den föderal verfassten Staaten – bekannt sind. Das wohl auffälligste Kennzeichen der Kompetenzverteilung auf der supranationalen europäischen Ebene ist, dass allgemeinverbindliche Entscheidungen nicht durch das Parlament, sondern von einem aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Gremium, dem Rat, getroffen werden. Zugleich kann der Rat nicht autonom handeln, sondern er ist auf vielfältige Weise mit den anderen Institutionen verknüpft. Vor allem ist hier die Europäische Kommission zu nennen, die als ständige Bürokratie nicht nur das Initiativrecht für europäische Gesetzgebungen besitzt, sondern auch für die Umsetzung der Gemeinschafts-

politik zuständig ist. Die legislative Funktion teilt sich der Rat außerdem mit dem Europäischen Parlament, das über das Mitentscheidungsverfahren immer mehr an Bedeutung gewonnen hat; seine Rechte wurden in den letzten Jahren ständig erweitert. Obwohl häufig als „schwaches“ Parlament kritisiert, hat das EP dadurch an Selbstbewusstsein gewonnen. Ein Beispiel für die erstarkte Rolle war der vom EP erfolgreich geforderte Rücktritt der Kommission unter Jacques Santer im Jahr 1999. Unter dem Kommissionspräsidenten Romano Prodi mussten sich die Brüsseler Kommissare dann erstmals einem ausführlicheren Anhörungsverfahren im Parlament stellen. Nach dem Beitritt der neuen Mitgliedsländer ist das Parlament größer und heterogener geworden; über das Mitentscheidungsverfahren hat es seine Rolle zugleich weiter ausbauen können.

Anders als in den meisten europäischen Ländern üblich hat die EU auch keine Verfassung; sie beruht nach wie vor auf zwischenstaatlichen Verträgen. Europapolitiker und Kritiker des *Demokratiedefizits* der EU vertraten daher die Auffassung, dass die Verabschiedung einer EU-Verfassung die Legitimität der Union erhöhen und das Demokratiedefizit abbauen könnte. Jürgen Habermas, ein kritischer Europa-Befürworter, fasst das Problem mit folgenden Worten: „Für die Bürger öffnet sich damit die Schere zwischen Betroffensein und Teilnahme immer weiter. Eine zunehmende Zahl von supranational beschlossenen Maßnahmen betrifft immer mehr Bürger in immer weiteren Lebensbereichen.“ (Habermas 1992: 646f.) Nach seiner Auffassung verursacht diese Disparität ein Legitimationsdefizit. Habermas stellt die Frage, ob sich „in diesen nach wirtschaftlichen Rationalitätskriterien arbeitenden Bürokratien nur deutlicher eine Entwicklung ab(zeichnet), die auch innerhalb der Nationalstaaten seit langem und unaufhaltsam fortschreitet – die Verselbständigung ökonomischer Imperative und eine Verstaatlichung der Politik, die den Staatsbürgerstatus aushöhlen und dessen republikanischen Anspruch dementieren?“ (Habermas 1992: 646) Um den europäischen Prozess politisch zu legitimieren, so Habermas, sei eine Öffnung der Entscheidungsprozesse und eine größere Bürgerpartizipation sowie eine Parlamentarisierung des europäischen Prozesses notwendig. Habermas war ein vehementer Fürsprecher der Idee einer „europäischen Verfassung“ und beteiligte sich am öffentlichen Diskurs über die EU-Reform (vgl. Habermas 2001). Eine *europäische* Öffentlichkeit, die die Demokratisierung vertiefen könnte, sei allerdings, wie Habermas beklagt, bis heute nicht entstanden. Außerdem könnte eine gemeinsame Verfassung – angesichts der kulturellen, religiösen und regionalen Unterschiede in Europa – die gemeinsam geteilten Grundwerte und -rechte kodifizieren und den Gedanken einer europäischen Wertegemeinschaft stärken. Der Historiker Jürgen Kocka (2002) unterstreicht beispielsweise die identitätsbildende und zivilgesellschaftliche Funktion, die der Diskussion über die gemeinsamen Grund- und Freiheitsrechte nach der Öffnung Europas 1989/90 zukam. Konsequenter fortgesetzt könnte die Verfassung mit der Charta der Grundrechte die Grund- und Freiheitsrechte deutlicher in der europäischen politischen Tradition verankern und nicht zuletzt die zivilgesellschaftlichen Elemente demokratischer Repräsentation stärken.

In Deutschland wurde die *Diskussion um eine „europäische Verfassung“* emphatisch als „Auszug der Handwerker“ (in der pragmatischen Tradition Monnets) und als „Einzug der Architekten“ begrüßt – so der damalige Außenminister Joschka Fischer (2000) in seiner „Berliner Rede“ 2000. Eine europäische Verfassung sollte der Vision eines neuen Europas entsprechen, welches nicht nur wirtschaftliche Ziele und die Politik der „kleinen Schritte“ verfolgte, sondern die politische Vision eines nach der Spaltung wieder geeinten Europas verkörpert. Konzeptionell verfolgte die Debatte um den EU-Verfassungsvertrag dabei die drei Kernziele, Demokratie, Transparenz und Handlungsfähigkeit der EU zu stärken. Trotz

hoher Erwartungen an die „Architekten“ des europäischen Verfassungsvertrages, wurde der am 16. Juni 2003 vom Verfassungskonvent vorgelegte Gesamtentwurf ein Kompromiss aus sehr unterschiedlichen politischen Vorstellungen der Mitgliedsparteien und Akteure im Konvent. Der Verfassungsvertragsentwurf repräsentierte daher nicht einen „europäischen Gesamtwillen“, sondern wurde Spiegel unterschiedlichster historisch-kulturell geprägter Vorstellungen vom Regieren in Europa, praktischer Erwägungen und taktischer Kompromisse. Zudem enthielt der Text etliche verfassungsfremde institutionelle und technische Regelungen. Hauptkritikpunkte waren neben der Schwerfälligkeit des Textes auch die angestrebte Föderalisierung und die verbindliche Festschreibung gemeinsamer Rechtsnormen in der Charta der Grundrechte.

In der Vermittlung des EU-Verfassungsvertrags an die Bevölkerung der Mitgliedsländer hatten Europapolitiker verschiedene Maßnahmen entlang der Dimensionen Öffentlichkeitsarbeit, Bürgerbeteiligung auf lokaler und regionaler Ebene, Einbeziehung von Netzwerken und zivilgesellschaftlichen Gruppen vorgeschlagen und eigens eine Website als Debatten-Forum eingerichtet. Nicht alle Länder teilten die in Bundesrepublik vorgebrachten Argumente für eine EU-Verfassung. In vielen Ländern wurde die Frage, in welchem Umfang eigenstaatliche Souveränität zukünftig auf die EU übertragen werden soll, sehr kontrovers diskutiert. Angesichts der Bedeutung von europäischen Richtlinien und Verordnungen für nationale Politikfelder erschien vielen Kritikern der demokratische Einfluss auf EU-Entscheidungen zu gering. Wichtige Fragen für die Zukunft der Union waren etwa: Welche Mitwirkungsmöglichkeiten haben Bürgerinnen und Bürger im erweiterten Europa? Wie können europäische Entscheidungen demokratischer und bürgernäher gestaltet werden? Was leistet das Regieren im Mehrebenensystem und welche Aufgaben sollen nationale (und regionale) Parlamente zukünftig erfüllen?

Als Problem stellte sich bald in den Länderdiskussionen heraus, dass der von den Staats- und Regierungschefs unterzeichnete Verfassungsvertrag (2004) zu komplex, ambitioniert und umfangreich war. Auch zeigte sich, dass die Debatte nicht von einer europäischen Öffentlichkeit getragen wurde, sondern aus einer Vielzahl nationaler Debatten über Europa bestand. In der Folgezeit ratifizierten zwar immerhin 18 Mitgliedsländer den Vertrag; das „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden 2005 löste jedoch eine Denkpause im Ratifikationsprozess aus. Das folgende Vertragsreformverfahren zeigte dann, wie weit die EU auf Kompromissen und Konsensfindung zwischen den Mitgliedstaaten beruht. Nach einem 36-stündigen Verhandlungsmarathon einigten sich die Staats- und Regierungschefs bei ihrer Sitzung am 24. Juni 2007 in Brüssel schließlich auf einen neuen Entwurf für einen EU-Reformvertrag, dessen Details im zweiten Halbjahr 2007 ausgearbeitet wurden, damit er noch vor der nächsten EU-Parlamentswahl im Juni 2009 in Kraft treten konnte. Dieser Zeitplan konnte jedoch nicht eingehalten werden. Ein ablehnendes Referendum in Irland im Sommer 2008 – das einzige EU-Mitgliedsland in dem Referenden bei Europafragen verfassungsmäßig vorgeschrieben ist – machte weitere Kompromisse erforderlich. Erst nach einem erneuten Referendum in Irland im Herbst 2009 konnte der Vertrag zum 1. Dezember 2009 schließlich in Kraft treten.

Der Kompromiss behielt die Substanz der institutionellen Reformen bei, nahm aber deutlich Abstand von der Idee eines großen „Verfassungswerkes“. Von „Verfassung“ war in dem neuen Vertragsentwurf keine Rede; auch eine Hymne und eine Fahne wurden vertraglich nicht festgeschrieben, da insbesondere die Niederlande, Frankreich und Großbritannien sich gegen einen „europäischen Superstaat“ aussprachen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden auch bezüglich der 54 Artikel umfassenden *Charta der Grundrechte* der EU, die bereits

in Nizza (2000) verabschiedet worden war. Aufgrund eines Einspruchs Großbritanniens wurde sie formal nicht in den neuen Vertrag aufgenommen. Die Charta, welche sich an der 50 Jahre zuvor verabschiedeten Europäischen Menschenrechtskonvention (1953) orientiert und darüber hinaus einige neue Rechte enthält, etwa beim Datenschutz und beim Verbot des Klonens zu Fortpflanzungszwecken, sollte ursprünglich als Teil II in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden. Im neuen Reformvertrag wurde jedoch ausdrücklich festgehalten, dass britische Gerichte nicht unter Berufung auf die Grundrechte-Charta gegen britische Gesetze und Bestimmungen vorgehen können, und auch Polen ließ eine Erklärung einfügen, wonach die Grundrechte-Charta nicht das Recht von Mitgliedstaaten beeinträchtigt, im Bereich der öffentlichen Moral, des Familienrechts und der „menschlichen, physischen und moralischen Integrität“ Gesetze zu verabschieden. Konkret heißt dies, dass etwa Liberalisierungen zum Schwangerschaftsabbruch, zur Gleichstellung homosexueller Paare oder zur Forschung mit menschlichen Embryonen weder unter Berufung auf die Charta eingeklagt noch rechtlich verändert werden können. Ein Querverweis im Vertrag macht aber deutlich, dass die Charta heute rechtsverbindlich ist und, beispielsweise bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, zur Anwendung kommen kann.

Die Arbeit der EU-Institutionen beruht also wie bisher auf zwischenstaatlichen Verträgen. Zugleich bezieht sich die EU auf die Idee gemeinschaftlicher Werte und Normen, deren vertragliche Verankerung in einer gemeinsamen Verfassung zwar gescheitert, in der Praxis jedoch in vielfältiger Form in der Europäisierung von Politikfeldern wirksam ist.

5.3 Die Europäische Union als politischer Raum

5.3.1 Regieren in der EU

Wie kann ein hoch komplexes, verflochtenes politisches System wie die EU regiert werden? In der Europaforschung wurde hierzu aus der angelsächsischen Politikwissenschaft der Begriff *Governance* übernommen, der Prozesse und Strukturen politischer Entscheidungsbildung bezeichnet. Der Begriff *Governance* meint im Allgemeinen politische Prozesse, die an verrechtliche Normen und eingeübte Regeln im Rahmen politischer Institutionen geknüpft sind, aber nicht unbedingt einer Regierung im herkömmlichen, nationalstaatlich verfassten Sinn bedürfen. Die Staaten bzw. ihre Regierungen können an den Entscheidungen maßgeblich beteiligt sein, müssen es aber nicht. Wie Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch schreiben: „Thus, we define governance as the continuous political process of setting explicit goals for society and intervening in it in order to achieve these goals.“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2005: 99) Wie alle politischen Prozesse in demokratisch verfassten politischen Systemen müssen die Verfahren und Entscheidungen jedoch legitimiert werden, d. h. sie müssen von den Beteiligten als rechtmäßig anerkannt und in der Praxis etabliert sein. Inwieweit diese Legitimität in der EU gegeben ist, ist in der Europaforschung heute eine zentrale Frage.

Das *Governance-Konzept* beruht auf der Beobachtung, dass die herkömmliche Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten immer stärkere Züge der Innenpolitik annimmt. So ist Europapolitik heute kein Teilbereich der auswärtigen Beziehungen mehr, vielmehr sind zentrale Politikfelder wie die Wirtschafts- und Umweltpolitik, Arbeitsmarktregelungen, Regional-, Sozial- und Gesundheitspolitik durch europäische Entscheidungen beeinflusst und reguliert. Durch diese Tendenz der „Entgrenzung“ des Politischen komme es zu einer nachlassenden

Steuerungsfähigkeit von Staaten im Rahmen nationalstaatlicher Politik, so argumentieren beispielsweise Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (2003). Zugleich gewinnen Entscheidungen auf der europäischen Ebene zunehmend an Bedeutung für die Mitgliedsländer der EU, ein Prozess, der als „Europäisierung“ bezeichnet wird. Dies führt unter anderem zur Aufwertung transnationaler Akteure. Aufgrund der Diffusion von Macht, die für die Europäische Union aufgrund der Kompetenzverflechtungen charakteristisch ist, entstehen so verschiedene Zentren der Entscheidungs-, Normen- und Kompetenzbildung (vgl. auch Risse 2007).

Regieren innerhalb der EU erfolgt auf mehreren Ebenen, die wiederum miteinander verflochten sind. Dabei existieren kein einheitliches Machtzentrum und kein europäisches Gewaltmonopol. Governance bezeichnet daher die Formen politischer Entscheidungsfindung, die in der Union als Mehrebenensystem vorherrschen, treffender als herkömmliche politisch-theoretische Begriffe, die auf der Analyse von Staaten beruhen.

Für die Analyse von Entscheidungsprozessen in der EU hat sich das Modell des *Regierens im Mehrebenensystem* (englisch: multi-level governance) bewährt: So sind heute in der Bundesrepublik mehr als zwei Drittel aller Gesetze von europäischen Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen beeinflusst. Zugleich hat die Bundesrepublik nicht nur über den Rat, die Kommission und das Europäische Parlament Einfluss auf europäische Entscheidungen, sondern auch über die Vertretungen der Bundesländer und eine Vielzahl von Interessen- und Lobbygruppen in Brüssel. Entscheidungsebenen im Multi-level Governance-Modell sind die regionale (Länderebene), die nationale (Regierungen; Parlamente) und die europäische Ebene. Macht ist in der EU verteilt und verschränkt; die Mitgliedstaaten sind wichtigste Akteure, aber die EU hat als Akteur inzwischen ein eigenes Gewicht erhalten.

Grundlage für politische Entscheidungen ist das *Subsidiaritätsprinzip*, d. h. die europäische Ebene soll nur das regeln, was die Mitgliedsländer nicht regeln können. Dieses Prinzip ist auch im EU-Reformvertrag (Lissabon-Vertrag) verankert. Mit der „Open Method of Coordination“ (OMC) können sich Länder außerdem auf gemeinsame Vorgehensweisen verständigen, wie z. B. in der Forschungs-, Sozial-, und Gesundheitspolitik, ohne dass es einer gemeinschaftlichen EU-Richtlinie bedarf.

Das Kernstück europäischen Regierens betrifft die *Wirtschafts- und Währungsunion* mit der Einführung des Euro. Das Beispiel der gemeinsamen Währung zeigt zum einen die Vorteile von *economic governance* in der EU, aber auch ihre Grenzen auf. Die Währungsunion ist in erster Linie ein *geldpolitisches Steuerungsinstrument*. Sie bringt volkswirtschaftlich sehr unterschiedlich entwickelte Länder zusammen und verzichtet auf eine vergemeinschaftliche Wirtschafts- und Finanzpolitik. Die gemeinsame Währung beruht auf dem Vertrag von Maastricht (1993), mit dem fünf so genannte Konvergenzkriterien vereinbart wurden, die der Entscheidung darüber, welche Mitgliedstaaten an der Währungsunion teilnehmen können, zugrunde gelegt wurden. Zugleich beschloss die EU die Einrichtung einer Europäischen Zentralbank (EZB) mit Sitz in Frankfurt a. M., die an die Stelle des Europäischen Währungsinstituts (EWI) trat. Wirtschaft und Industrie erwarteten vor allem bessere Wettbewerbsbedingungen auf dem Weltmarkt, eine Reduzierung der Kosten ökonomischer Transaktionen (Wechselkursgebühren etc.) sowie größere Kapital- und Handelsmobilität innerhalb des Binnenmarktes. Vor allem Deutschland und Frankreich setzten sich als zwei Kernländer des EU-Binnenmarktes nachdrücklich für die Währungsunion ein. Inwieweit die gemeinsame

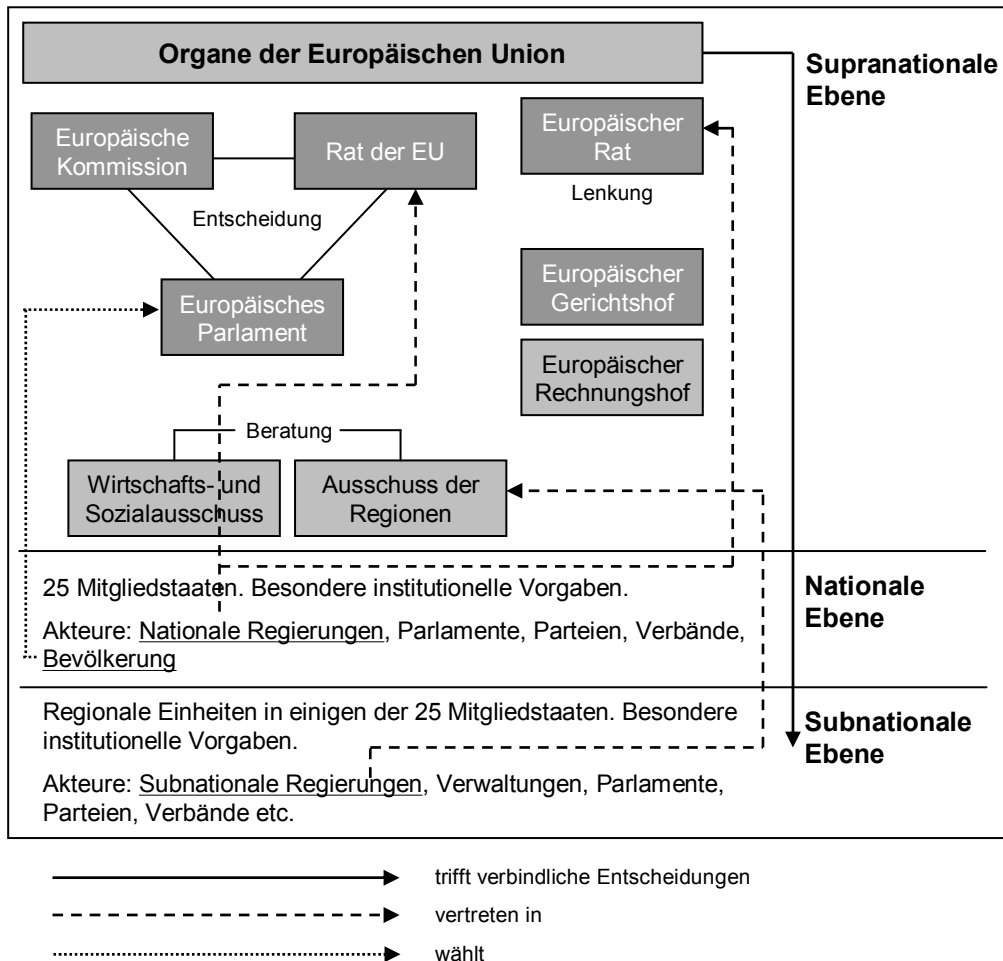


Abb. 5.2: Das Mehrebenensystem der EU
 Quelle: http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs4/grundkurs_4.htm

Währung allerdings in den europäischen Gesellschaften wohlstandsfördernd wirken würde, blieb jedoch ebenso umstritten, wie die Frage, ob die Währungsunion zur Lösung des Beschäftigungsproblems beitragen könne. Als *Konvergenzkriterien* legten die Länder folgende wirtschaftliche Eckdaten fest: ein gleich niedriges Niveau der langfristigen Zinsraten der Länder, Inflationsraten unter 2,7 Prozent, eine Gesamtverschuldung von maximal 60 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und ein Staatsdefizit von maximal drei Prozent. Diese Kriterien, die als Richtgrößen konzipiert wurden, gelten auch nach der Einführung des Euro für die Länder der Euro-Zone als Zielwerte der Wirtschaftspolitik. Im Februar 1998 legten die potentiellen Teilnehmerländer der geplanten Währungsunion ihre Wirtschaftsdaten vor, aus denen ersichtlich wurde, dass eine große Gruppe von Staaten die Gemeinschaftswährung am 1. Januar 1999 einführen konnte. Von den fünf im Maastricht-Vertrag festgelegten Konvergenzkriterien über Inflationsraten, langfristige Zinssätze, Wechselkursstabilität,

Haushaltsdefizit und Staatsverschuldung galten im Frühjahr 1998 nur noch die beiden letzten als Eintrittshürden. Die von der Kommission der EU und dem Europäischen Währungsinstitut am 25. März 1998 vorgelegten Gutachten bescheinigten dann elf Ländern die „Euro-Fähigkeit“ (Belgien, Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal und Finnland). Die EU-Kommission kam nach Analyse der Wirtschaftsdaten zu dem Ergebnis, dass sie durch einen „hohen Grad an dauerhafter Konvergenz“ für die Endstufe der Währungsunion qualifiziert seien. Der Euro wurde am 1. Januar 1999 zunächst als Buchgeld, dann am 1. Januar 2002 erstmals als Bargeld eingeführt. Die neuen EU-Mitgliedsländer, die 2004 und 2007 der EU beitraten, orientieren sich in der Transformationsphase an den Konvergenzkriterien, wobei neben Malta und Zypern inzwischen Slowenien, die Slowakei sowie Estland in die Euro-Zone aufgenommen wurden. Inzwischen gehören 17 Länder der Wirtschafts- und Währungsunion an (Stand: 2011).

Die Grenzen der geldpolitischen Steuerung durch den Euro zeigten sich bereits während der Einführungsphase. Zu nennen ist hier zunächst, dass einige wirtschaftlich starke Länder aus politischen Gründen nicht der Euro-Zone beitraten. So hatten die Länder Dänemark, Großbritannien und Schweden bereits während der Verhandlungen zur Euro-Einführung erklärt, der Währungsunion am 1. Januar 1999 nicht beitreten zu wollen. Griechenland, welches die Maastricht-Kriterien zunächst nicht erfüllte, wurde erst 2002 in die Währungsunion aufgenommen. Des Weiteren war die Euro-Einführung von einem Akzeptanzproblem begleitet. Während die Einführung des Euro von Wirtschaftsexperten in Kernländern der Europäischen Union begrüßt wurde, blieb die Einführung des Euro in vielen Ländern politisch umstritten. Auf der Rechten verurteilten konservative Parteien und nationalistische Gruppen die Gemeinschaftswährung als zu weitgehenden Eingriff in die nationale Souveränität, eine Position, die heute auch von populistischen und anti-europäischen Gruppen vertreten wird. Auf der anderen Seite standen auch Teile der europäischen Linken dem Projekt ablehnend gegenüber, weil sie eine Absenkung des Lohnniveaus und eine Verschlechterung der sozialen Lage der Arbeitnehmer fürchteten. Der damalige französische Innenminister Jean-Pierre Chevènement (Parti Socialiste) bezeichnete die gemeinsame Währung sogar als „Titanic“-Projekt, und in der deutschen Linken wurde der Euro als „Fetisch der Euro-kapitalistischen Warengesellschaft“ abgelehnt. Während die einen die gemeinsame Wirtschafts- und Währungspolitik so als Chance für neue Gestaltungsräume innerhalb der EU begrüßten, sahen andere im Euro den Trend zur Durchsetzung einer neoliberalen Deregulierungspolitik bestätigt. Aber nicht nur in politischen Parteien, auch in der Bevölkerung hatte der Euro ein Akzeptanzproblem. Wie sich aus veröffentlichten Umfragen ergab, standen in Deutschland beispielsweise die meisten Bundesbürger der Währungsunion zunächst ablehnend gegenüber; mehr als die Hälfte der Deutschen sprachen sich noch im Frühjahr 1998 gegen die Einführung des Euro aus. Die folgenden mit Spannung erwarteten Abstimmungen in Bundesrat und Bundestag im April 1998 ergaben jedoch eine politische Mehrheit für die Einführung der gemeinsamen Währung.

Mit der Einführung des Euro wurde erwartet, dass die Mitgliedsländer auch zukünftig die Konvergenzkriterien einhalten. Jedoch zeigten sich bald Schwierigkeiten, da sich die Volkswirtschaften der Euro-Länder stark voneinander unterscheiden und die Konvergenzkriterien nicht von allen Ländern in gleichem Maß eingehalten wurden. Obwohl Deutschland als auch Frankreich aufgrund ihrer engen Wirtschaftsverflechtungen von der Einführung des Euro profitierten, konnten beide Länder in den Folgejahren die Maastrichter-Kriterien nicht durchgängig erfüllen. So wuchs Deutschland aufgrund der Kosten der deutschen Einheit mehr-

fach von den Vorgaben der Begrenzung des Haushaltsdefizits ab, was zu Abmahnungen aus Brüssel, nicht jedoch zu den angedrohten Sanktionen einer Strafzahlung führte. Diese erwiesen sich als politisch nicht durchsetzbar und konnten in Verhandlungen der deutschen Regierung mit Brüssel abgewendet werden. Aber auch kleinere Länder folgten den Vorgaben der Konvergenzkriterien nicht konsequent. Besonders hohe Haushaltsdefizite zeigten 2011 beispielsweise neben Griechenland auch Länder wie Italien, Spanien, Portugal.

Tab. 5.1: EU-Frühjahrgutachten 2011

Konjunkturwert	2010	2011
WACHSTUM		
Euro-Zone	0,9	1,5
EU-27	1,0	1,7
Deutschland	1,2	1,6
INFLATION		
Euro-Zone	1,5	1,7
EU-27	1,8	1,7
Deutschland	1,3	1,5
ARBEITSLOSENQUOTE		
Euro-Zone	10,3	10,4
EU-27	9,8	9,7
Deutschland	7,8	7,8
HAUSHALTSDEFIZIT		
Euro-Zone	6,6	6,1
EU-27	7,2	6,5
Deutschland	5,0	4,7

Quelle: Frühjahrgutachten der EU-Kommission; Angaben in Prozent
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,693082,00.html> (aufgerufen am 7. Juli 2011)

Die *Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09* erwies sich für den Euro als schwere Bewährungsprobe. Einerseits konnten die Länder des Euro-Raumes aufgrund der koordinierten Wirtschaftspolitik die Krise relativ gut abfedern. Andererseits vergrößerte die Krise einen tiefen Graben zwischen den relativ wohlhabenden Ländern im nördlichen Teil Europas und den schwächeren Ökonomien im südlichen Europa. Mit der Erweiterung des Euro-Raumes zeigte sich, dass die unterschiedlichen Wirtschaftssysteme der Mitgliedsländer dem Druck der Konvergenz nicht standhalten konnten. Nachdem der Staatshaushalt in Griechenland Anfang 2009 in eine schwere Krise geraten war, die nur durch ein Rettungspaket der EU und des IMF von 119 Milliarden aufgefangen werden konnte, und auch Spanien und Italien mit zunehmenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert waren, musste die EU schließlich auch in Irland, das aufgrund von Spekulationen mit Finanzprodukten in einem deregulierten Finanzmarkt 2009 in eine Krise geraten war, Unterstützungsmaßnahmen einleiten, obwohl der Wachstums- und Stabilitätspakt nach dem Maastrichter Vertrag rechtlich keine Rettungshilfen („bail out“) für die Mitgliedsländer des Euro vorsah. Obwohl sich der Euro so inzwischen als globale Währung etabliert hat, wurde seine Stärke immer wieder in Zweifel gezogen. Um eine unmittelbare Krise mit einem unkontrollierbaren Fall des Euro zu vermeiden, sahen sich die Staats- und Regierungschefs 2009 mit der Herausforderung eines unmittelbaren Rettungspakets für die schwächeren Ökonomien konfrontiert. Über diese unmittel-

baren Hilfen hinaus zeigte die Krise jedoch auch, dass gemeinsame europäische Regeln in der Finanzwelt angesichts der globalen Märkte notwendiger denn je sind. Das Dogma der Liberalisierung und Deregulierung der Märkte hat mit der Wirtschafts- und Finanzkrise einen starken Dämpfer erhalten.

Aufgrund ihrer Exportorientierten Wirtschaft konnte demgegenüber die Bundesrepublik von der Euro-Einführung profitieren. Nach Angaben von Eurostat nahmen die deutschen Exporte innerhalb der Eurozone zwischen 2000 und 2009 deutlich zu; noch rascher gewachsen sind die Ausfuhren in den Wirtschaftsbereich außerhalb der Eurozone, wo sie mit rund 36 Prozent aller Ausfuhren aus der Eurozone den größten Anteil stellen. Eine Spitzenreiterposition deutscher Exporte nimmt dabei China als Zielland ein, gefolgt von deutschen Exporten nach Russland und in die USA.

Die Krise des Euro verweist auf das tiefer gehende Problem, inwieweit eine geldpolitische Steuerung bei gleichzeitig sehr unterschiedlichen Volkswirtschaften der Mitgliedsländer ausreicht. Selbst wenn die EU als „Solidargemeinschaft“ definiert und der Ausgleich zwischen den Ländern in die Steuerung einbezogen wird, ergibt sich das Problem, dass die Entscheidungen der politischen Eliten legitimiert bzw. der Bevölkerung in den Mitgliedsländern *vermittelt* werden müssen. In den „Geberländern“, darunter auch Deutschland, erhebt sich der Widerstand bei den Steuerzahlern, in den „Empfängerländern“ formiert sich öffentlicher Protest gegen drastische Einsparungen und Umstrukturierungen.

Ein weiteres Kerngebiet des Regierens in Europa betrifft die Außenbeziehungen der EU. Die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik* (GASP; englisch: Common Foreign and Security Policy, CFSP) wurde zunächst mit dem Vertrag von Maastricht (1993) als „zweite Säule“ der Europäischen Union institutionalisiert. Durch den Lissabon-Vertrag wurde dieser Politikbereich mit der Einrichtung des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik und des ihm unterstellten Auswärtigen Dienst auf eine neue institutionelle Grundlage gestellt. Die GASP beruht auf zwischenstaatlicher bzw. intergouvernementaler Kooperation der Mitgliedstaaten. Sie baute auf der bereits Anfang der 1970er Jahre vereinbarten Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf, mit der die Europäische Gemeinschaft bestrebt war, nach außen „mit einer Stimme“ zu sprechen. Die Ziele der GASP bestehen nach dem Selbstverständnis der EU in der Wahrung der gemeinsamen Werte und der Unabhängigkeit der Union, der Wahrung des Friedens und der Stärkung der internationalen Sicherheit entsprechend einschlägiger völkerrechtlicher Verträge, in der Förderung der internationalen Zusammenarbeit, in der Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie in der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten.³⁸ Ein Unterbereich der GASP ist die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).

Da Außenpolitik traditionell als Kernstück staatlicher Souveränität begriffen wird, bestanden in den Mitgliedstaaten zunächst erhebliche Vorbehalte gegen eine gemeinschaftliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Erst in den 1990er Jahren während der Transformation in den ehemals kommunistisch regierten Ländern und vor dem Hintergrund des Bürgerkriegs im zerfallenden Jugoslawien waren die Mitgliedsländer zu einer verstärkten Koordination ihrer Außenbeziehungen bereit. Jedoch zeigte sich selbst eine Dekade später im Vorfeld der Verabschiedungen des Lissabon-Vertrags, dass sich die Mitgliedsländer weitgehende Rechte im Bereich der Außenbeziehungen vorbehalten. Politisch hat die GASP zwar durch die Ent-

³⁸ Vgl. zu den Zielen und Arbeitsfeldern der GASP: http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/intro/index.htm (aufgerufen am 30. Juni 2011).

wicklung besserer Koordinations- und Konsultationsverfahren mehr Bedeutung erhalten. Aufgrund des Einstimmigkeitsprinzips bzw. des Vetovorbehalts für die mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Ratsbeschlüsse behält aber letztlich jeder Mitgliedstaat weitgehende Kontrolle über die Entwicklung der GASP. So ist nur der Europäische Rat mit den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer berechtigt, allgemeine Leitlinien für die Außenpolitik festzulegen und die Entscheidungen im Rat der EU (Außenministerrat) werden grundsätzlich einstimmig gefällt.

Die zwischenstaatliche Zusammenarbeit und Gestaltung der Außenbeziehungen wurde seit dem Ende des Ost-West-Konflikts vor allem durch Konflikt- und Krisensituationen vorangetrieben. Unter dem Eindruck des Bürgerkriegs in Bosnien und des Kosovo-Konflikts 1999 wurden auf dem EU-Gipfel in Köln (1999) unter deutscher Ratspräsidentschaft zunächst wichtige Richtungsentscheidungen getroffen, die auf eine stärkere *Europäisierung der Außenpolitik* abzielten und zu einer Konturierung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beigetragen. Die EU-Regierungskonferenz schlug beispielsweise vor, das Verteidigungsbündnis Westeuropäische Union (WEU) bis zum Ende 2000 in die EU zu integrieren. Damit wurde eine Ergänzung zur NATO angestrebt, die sich mittelfristig wieder stärker auf ihre eigentlichen verteidigungspolitischen Aufgaben konzentrieren sollte. Nach einer längeren Planungsphase wurde schließlich auch ein „Hoher Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik“ bestimmt, der die europäische Union nach außen vertritt („Außenminister“). Diese Aufgabe übernahm zuerst der mit internationalen Aufgaben vertraute ehemalige NATO-Generalsekretär, der Spanier Javier Solana. Der Schwerpunkt der GASP sollte in Europa liegen; die EU bezog in der Folge dieser Schwerpunktsetzung die südosteuropäischen Länder stärker in die europäischen Strukturen ein, um Gewalt und kriegserische Auseinandersetzungen zu verhindern. Mit einem Stabilitätspakt für Südosteuropa konnten die Nachbar- und Nachfolge-Staaten des ehemaligen Jugoslawiens unterstützt werden. In der Umwälzung in Nordafrika, welches über die Euro-Mediterrane Partnerschaft im direkten Interessenbereich der EU liegt, zeigten sich aber auch die Grenzen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Der Koordinierungsbedarf in diesem Politikfeld ist nach wie vor hoch; nationale Präferenzen und europäische Interessen sind nicht kongruent. Auch muss die EU bei militärischen Aktionen auf die NATO zurückgreifen. Ihre eigentliche Rolle sieht die EU deshalb im Wiederaufbau von zivilen Strukturen in Nachkriegsgesellschaften.

Die EU verfügt über verschiedene Instrumente, gemeinsame Ziele in der Außenpolitik festzulegen und gemeinschaftliche Maßnahmen einzuleiten: *Gemeinsame Standpunkte* legen ein Konzept der Union für bestimmte, thematisch eingrenzbare politische Fragen dar. Sie gelten verbindlich für alle Mitgliedstaaten und sind als Richtschnur für die Gestaltung der Außenbeziehungen zu verstehen. *Gemeinsame Aktionen* veranlassen die EU, auf einem bestimmten Gebiet der Außenpolitik tätig zu werden, wie beispielsweise bei der Entsendung von Wahlbeobachtern in Problemgebiete oder Sanktionen gegen andere Staaten. *Erklärungen* dienen dazu, die Stellung der Europäischen Union zu aktuellen politischen Ereignissen darzulegen. Sie sind für die Mitgliedstaaten politisch bindend. Die Entwicklung dieser Instrumente, die darauf abzielen, die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU zu stärken, bedeutet, dass die Außen- und Sicherheitspolitik heute nicht mehr nur von den Mitgliedstaaten durchgeführt wird, sondern sich zu einem *Governance*-System entwickelt hat, in dem Entscheidungen auf mehreren miteinander verzahnten Ebenen getroffen werden und zunehmend auch nicht-staatliche Akteure politische Entscheidungen mitgestalten.

Regieren im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik ist auch nach dem Vertrag von Lissabon komplex und mehrschichtig. Die GASP ist mit drei Schwierigkeiten konfrontiert. *Zum einen* hat die EU-Erweiterung auf nunmehr 27 Mitgliedsländer dazu geführt, dass die Bandbreite außen- und sicherheitspolitischer Präferenzen innerhalb der EU aufgrund historisch-kultureller Erfahrungen der Länder, unterschiedlicher Interessenlagen und geostrategischer Positionen zugenommen hat, so dass eine gemeinsame Entscheidungsfindung erheblichen Koordinierungs- und Abstimmungsbedarf erfordert. So bestehen beispielsweise im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Bundesrepublik aus historischen Gründen verfassungsrechtliche Beschränkungen bei militärischen Einsätzen außerhalb des NATO-Gebiets, die in Großbritannien, Frankreich und anderen EU-Ländern nicht existieren. Auch sind nicht alle EU-Staaten Mitglied in der NATO, wie etwa Schweden und Österreich, während die NATO für die ostmitteleuropäischen und baltischen Mitgliedsländer eine wichtige Sicherheitsgarantie darstellt.

Zum zweiten besteht im Bereich der GASP auch nach Ratifizierung des Lissabon-Vertrags eine *institutionelle Fragmentierung*. Die im Europäischen Rat versammelten Regierungsvertreter haben, dem intergouvernementalen Politikmuster entsprechend, als Akteure ein ausschlaggebendes Gewicht, und der Vorsitzende des Rates vertritt die EU gegenüber Drittstaaten und Internationalen Organisationen. Aber auch andere Institutionen sind am Prozess außen- und sicherheitspolitischer Entscheidungen maßgeblich beteiligt. Hier ist insbesondere das neu geschaffene Amt des Hohen Vertreters in der Außen- und Sicherheitspolitik, bzw. die bereits erwähnte Außenministerin, zu nennen, die die EU nach außen vertritt. Unklar ist aber noch die Kompetenzaufteilung zwischen der Hohen Vertreterin und dem Präsidenten des Europäischen Rates, der ebenfalls die Außenvertretung der EU wahrnimmt. Die EU-Kommission wiederum ist mit ihrem Präsidenten und dem EU-Außenkommissariat ebenfalls an der Entwicklung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt, und sie hat durch das Initiativrecht die Möglichkeit, den Rat mit bestimmten Themen zu befassen. Versuche, alle Aufgaben der GASP durch ein EU-Außenministerium in einem Amt zu bündeln sind bislang an den Vorbehalten der Mitgliedstaaten gescheitert.

Drittens ist schließlich zu bedenken, dass die EU heute mit einem erheblichen *Erwartungsdruck* konfrontiert ist, bei globalen Sicherheitsproblemen einen Beitrag zu leisten. Im Jahr 2007 war die EU beispielsweise bereits an 15 Einsätzen in Krisenoperationen und Hilfsaktionen für die Vereinten Nationen und die Afrikanische Union beteiligt. Beobachter sehen die besondere Note der EU dabei in der zivilen Ausrichtung ihrer Aktionen und der Betonung der Menschenrechte. Allerdings sind zivile und militärische Aspekte bei diesen Einsätzen nicht immer zu trennen und die EU muss hier ihre finanziellen und organisatorischen Kapazitäten prüfen.

Zusammengefasst lässt sich also feststellen, dass Regieren im Politikfeld der Außen- und Sicherheitspolitik einem intergouvernementalen Politikmuster folgt. Auch nach Verabschiedung des Vertrags von Lissabon und einer stärkeren Europäisierung der Außenbeziehungen behalten sich die Mitgliedstaaten weitgehende Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik vor.

Die *Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Polizei* wurde durch den Lissabon-Vertrag vergemeinschaftet, und polizeiliche und justizielle Angelegenheiten können nun auch beispielsweise im Europäischen Parlament erörtert und abgestimmt werden. Sie ist daher von einem Mix aus zwischenstaatlicher, intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen den

Mitgliedstaaten und gemeinschaftlicher Politikgestaltung geprägt. Nach Verabschiedung des Maastrichter-Vertrags konzentrierte sich die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsländern zunächst auf die Bekämpfung von Korruption und Kriminalität, unter anderem im Bereich des illegalen Drogen- und Waffenhandels und bei Aktionen gegen Frauen- und Menschenhandel, die nach dem Ende des Ost-West-Konflikts drastisch zugenommen hatten. Weitere Aufgaben kamen nach den Terroranschlägen in Madrid und London sowie in Hinblick auf die Verhütung weiterer Straftaten mit terroristischem Hintergrund hinzu. Neben der Einrichtung eines Europäischen Polizeiamtes (Europol) zur Koordination und Informationssammlung bestehen weitere Koordinationsstellen für Justizielle Zusammenarbeit. Im Austausch mit den beitrittswilligen Ländern in Südosteuropa und Osteuropa unterstützt die EU-Kommission die Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen bereits vor der Mitgliedschaft als „*pre-accession*“-Strategie.

5.3.2 Problembeispiel European Citizenship und europäische Identität

Im Folgenden soll am Beispiel der Einführung einer europäischen Unionsbürgerschaft erörtert werden, inwiefern sich durch transnationale rechtliche Regelungen, die die Grenzen eines Staates überschreiten, neue Loyalitätsbindungen an die EU ergeben. Die *europäische Unionsbürgerschaft* („European citizenship“) wird Staatsangehörigen der europäischen Mitgliedsländern nach dem Vertrag von Maastricht (Art. 8b) neben ihrer nationalen Staatsangehörigkeit zugeschrieben. Bürgerinnen und Bürger der 27 Mitgliedsländer besitzen nicht nur ihre nationale Staatsangehörigkeit, sondern sie sind zugleich Bürger der Europäischen Union. Diese Regelung war zunächst als Ergänzung zur Liberalisierung des Binnenmarktes konzipiert, um die Freizügigkeit innerhalb der EU zu unterstützen. Seit Beginn der 1990er Jahre wird jedoch kritisch rückgefragt, welchen Beitrag eine europäische (Staats)Bürgerschaft zur Demokratisierung des Europa-Projekts leisten kann. In der Literatur wird dabei verschiedentlich der Erwartung Ausdruck gegeben, dass eine aktive Bürgerschaft auf europäischer Ebene zum Abbau des Demokratiedefizits beitragen kann. Dabei handelt es sich um eine normative Frage mit politisch-theoretischen Implikationen.

Im Kontext von Nationalstaaten haben sich historisch betrachtet zwei Grundkonzeptionen von Staatsbürgerschaft herausgebildet. Eine zentrale Traditionslinie der neuzeitlichen Staatsbürgerdiskussion geht auf die von John Locke begründete liberale Tradition des Naturrechts zurück (*Vertragsmodell*). Eine zweite Traditionslinie bilden das republikanische Modell sowie der bei Jean Jacques Rousseau entwickelte Gedanke der Selbstbestimmung und der Volkssouveränität (*Gemeinschaftsmodell*). Konzeptionell lassen sich in der Folgezeit unterschiedliche Deutungen der modernen Staatsbürgerschaft unterscheiden. In der liberalen Tradition hat sich ein individualistisches, in der auf Aristoteles zurückgreifenden republikanischen Tradition der Staatslehre ein kommunitaristisch-ethisches Verständnis der Staatsbürgerrolle herauskristallisiert. Staatsbürgerschaft garantierte Rechte und beinhaltete Pflichten im Rahmen des jeweiligen Staates. Aufgrund von geschichtlichen, institutionellen und politischen Entwicklungen legten Staaten dabei unterschiedliche Kriterien für den Erwerb der Staatsangehörigkeit zugrunde. Grundsätzlich werden dabei zwei Konzeptionen unterschieden, das *jus soli* (Territorialprinzip) und das *jus sanguinis* (Abstammungsprinzip). Inzwischen wird in mehreren Ländern, wie in der Bundesrepublik, mit Mischformen dieser beiden Grundmuster gearbeitet (z. B. doppelte Staatsbürgerschaft; erleichterte Einbürgerung von Personen, die im Land geboren sind etc.). Während die Zuschreibung von Staatsbürgerschaft, „citizenship“

oder „citoyenneté“, im 19. und frühen 20. Jahrhundert primär den Sinn von Staatsangehörigkeit oder Nationalität hatte, wurde der Begriff im 20. Jahrhundert immer mehr im Sinne eines durch Bürgerrechte umschriebenen Bürgerstatus mit aktiven Rechten erweitert. Damit wandelte sich die Bedeutung von einer primär staatszentrierten und administrativen zu einer aktiven Staatsbürgerschaft, im modernen staatsrechtlichen und politischen Verständnis (Habermas 1992). Mit den sozialen und politischen Veränderungen moderner Gesellschaften findet also eine Veränderung des Rechtsverständnisses im Rahmen des liberalen Verfassungsstaates statt, indem Staatsbürgerschaft heute in einem erweiterten Sinn als aktives Bezugsverhältnis zum Staat gefasst wird. Parallel hierzu sind verschiedene Formen der Ausgrenzung oder Diskriminierung im Verlauf des 20. Jahrhunderts abgebaut und in inklusive Formen der Repräsentation umgewandelt worden, wie z. B. durch die Einführung des Frauenwahlrechts, oder die Abschaffung von konditionalen Beschränkungen von Staatsbürgerrechten etwa beim Wahlrecht. Anknüpfend an dieses evolutionäre Verständnis von Bürgerrechten lässt sich die Frage stellen, ob die Entwicklung der europäischen Integration nicht auf eine ähnliche Evolution des Rechtsverständnisses über das Bürgerschaftsmodell hinauslaufen und zu einer neuen, dem europäischen politischen Raum entsprechenden Konzeption einer multiplen Unionsbürgerschaft weiterentwickelt werden kann.

Eine erste theoretisch angelegte Studie über die Bedeutung der europäischen Bürgerschaft wurde von Elizabeth Meehan (1993) vorgelegt, die die Entwicklung rechtlicher Regelungen der Staatsbürgerschaft in Europa als Übergang zu einer neuen Form von europäischer Bürgerschaft betrachtet. Nach Meehan entsteht, „eine neue Form von Bürgerschaft, die weder national noch kosmopolitisch ist, sondern mehrfach (multiple) bestimmt ist, insofern Identitäten, Rechte und Verpflichtungen ... durch eine zunehmend komplexe Konfiguration von Gemeinschaftsinstitutionen, Staaten, Nationen und transnationalen Assoziationen, Regionen und Regionalzusammenschlüssen ausgedrückt werden.“ (Meehan 1993: 1) Das entstehende mehrstufige System von Rechten, Pflichten und Loyalitäten ist eine Entwicklung, die Meehan als eine wichtige Voraussetzung für die Demokratisierung Europas betrachtet. Nach ihrer Auffassung müsse die EU vor allem die sozialen Rechte der Bürger weiterentwickeln um Loyalität zu fördern und das Demokratiedefizit der EU abzubauen.

Stellt die mit dem Maastrichter Vertrag festgeschriebene „europäische Unionsbürgerschaft“ bereits das Bindeglied zwischen den Bürgern und Bürgerinnen der Mitgliedsländer und der EU dar, bzw. führt sie zu mehr Loyalität und Unterstützung der EU? Wie Arbeiten zeigen, beruht die Aufnahme der Unionsbürgerschaft im Maastrichter Vertrag auf einem längeren diskursiven Vorlauf in der Europäischen Gemeinschaft; die Einführung der „europäischen Staatsbürgerschaft“ bildete, wie beispielsweise Antje Wiener (1998) gezeigt hat, den Endpunkt einer sich über zwei Jahrzehnte hinziehenden politischen Auseinandersetzung in den Brüsseler Europa-Gremien. Neben der europäischen Unionsbürgerschaft blieben die nationalen Regelungen zur Staatsangehörigkeit bestehen. Die EU-Bürgerschaft wurde lediglich komplementär zur nationalen Staatsangehörigkeit konzipiert. Der amerikanische Politikwissenschaftler Joseph Weiler verweist in diesem Zusammenhang auf die geringe Ausgestaltung der Rechte und die Konventionalität des Verständnisses vom „europäischen Staatsbürger“. „But the citizenship chapter itself seemed to bestow precious few rights, hardly any that were new, and some explicitly directed at all residents and not confined to citizens.“ (Weiler 1997: 496) Ob es sich um eine neue Qualität von Bürgerschaft auf der transnationalen Ebene handelt, ist nach Weiler daher höchst fraglich. Der Weg, über neue rechtliche Konzeptionen wie die europäische Bürgerschaft mehr Loyalität zu fördern, kann als nur eingeschränkt

erfolgreich angesehen werden. Sie erleichtert die Mobilität durch die Ausstellung eines gemeinsamen Passes und die Erweiterung des diplomatischen Schutzes im Ausland, aber sie hat wenig konkret greifbare Anreize für eine aktive, europäische Bürgerschaft geschaffen; auch in der Verfassungsreformdebatte und im Lissabon-Vertrag wurden keine neuen Konzepte entwickelt.

Eine weitere zentrale Frage ist, ob sich im Zuge der europäischen Integration neben der nationalen auch eine *europäische Identität* herausgebildet hat (vgl. Marks/Hooghe 2001; Risse 2009). Inwiefern wird die EU von den Bürgern der Mitgliedsländer überhaupt als identitätsstiftend wahrgenommen? Welche Werte und Vorstellungen verbindet die Bevölkerung mit der Europäischen Union, welche mit Europa? Diese Diskussion ist im Schnittpunkt zwischen theoretisch-konzeptionellen Fragen und empirischer Untersuchung angelegt. Zunächst ging die Europaforschung davon aus, dass sich der europäische Integrationsprozess auf eine „diffuse Loyalität“ der Bevölkerung stützen könne. Da sich die EU heute nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft versteht, sondern darüber hinaus den Anspruch erhebt, ein politisches Gemeinwesen zu sein, greift sie in weite Bereiche der Gesellschaften ein, etwa auf kulturellem, politischem, umweltpolitischen und selbst militärischem Gebiet. Daher ist die Frage der Loyalität für den politischen Prozess ebenso bedeutend wie die Problematik des Einflusses von Staaten und ihrer Bürger auf politische Entscheidungen. Die Europaforscher Gary Marks und Liesbet Hooghe argumentieren, dass europäische Identität als dynamische, historisch kontingente Erscheinung zu verstehen ist, die sich als ein Netz unterschiedlicher Loyalitätsbindungen denken lässt, das durch soziale Erfahrungen und Sozialisation entsteht. Für diese Identitätskonzeption hat Gary Marks den Begriff von „nested identity“ geprägt. *Nested identity* bezeichnet eine miteinander verknüpfte, vielschichtige Identität, die auf einem dynamischen Modell beruht. Die Forscher zeigen empirisch auf Basis von Eurobarometer-Daten, dass Bürger in europäischen Ländern neben ihrer nationalen Identität auch über starke Loyalitäten zu ihrem regionalen und lokalen Umfeld verfügen; letztere sind allerdings in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich stark ausgeprägt. Neben der nationalen Identität und einer – mehr oder weniger ausgeprägten – regionalen Identität zeigten die Umfragen, dass sich zunehmend Bindungen an die europäische Gemeinschaft herausgebildet haben (vgl. Hooghe/Marks 2001). Sie bezeichnen diese Identitätsstruktur als „multiple Identität“ („multiple identities“). Diese enthalten europäische Schichten bzw. Loyalitäten, die mehr oder weniger deutlich ausgeprägt sein können. Andere Untersuchungen zeigen, dass die Bindung an Europa positiv mit dem Bildungsstand, dem Einkommensniveau und politischen Gesamtauffassungen korreliert (Risse 2009). Das würde dafür sprechen, dass die zukünftige Entwicklung der europäischen Identität vor allem von einer höheren Mobilität, den Inhalten von Bildung und Erziehung sowie der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit abhängen.

Die Bildung einer europäischen Identität wird daher einerseits als Ergebnis einer längeren Entwicklung verstanden, andererseits aber auch als Voraussetzung für die Konstruktion einer supranationalen Gemeinschaft. In der Europaforschung ist richtig darauf hingewiesen worden, dass es in diesem Zusammenhang wichtig ist, zwischen einer „europäischen Identität“ und einer „EU-Identität“ zu differenzieren. „People might feel a sense of belonging to Europe in general while feeling no attachment to the EU at all – and vice versa.“ (Risse 2009: 169) Mit der EU-Erweiterung bestimmt die Union jedoch immer mehr das Bild Europas. Zu „Europa“ zu gehören, wird immer mehr identifiziert mit der Zugehörigkeit zur EU.

5.4 Probleme und Perspektiven der EU

Auch nach Verabschiedung des Lissabon-Vertrags gehört das *Demokratiedefizit* zum wichtigsten *Binnenproblem* der EU. Bereits seit geraumer Zeit wird in nahezu allen Mitgliedsländern die Legitimität der EU-Gremien, die Transparenz von Entscheidungen und die demokratische Partizipation problematisiert. Dies gilt nicht nur für Länder mit einer stärkeren Tradition egalitärer und bürgerzentrierter Politik, wie etwa in Schweden und Dänemark. Auch in den europäischen Kernländern wie Frankreich, Großbritannien und Deutschland bildet die Kritik an der „Expertokratie“ und Bürgerferne politischer Entscheidungen der EU ein Problem. Konzeptionell stellt der Abbau des Legitimations- und Demokratiedefizits daher eine wichtige Aufgabe der europäischen Politik dar, wobei ein dichter Problemsatz heute zum Demokratiedefizit der EU gerechnet wird, wie die im Vergleich zu den Mitgliedsländern schwächere Rolle des europäischen Parlaments, unklare Kompetenzabgrenzung zwischen den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Europäischer Rat, Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik), und mangelnde Transparenz von Entscheidungen. Sollte es gelingen, eine europäische Öffentlichkeit zu schaffen, dann könnten diese Probleme von einer breiteren Öffentlichkeit aufgegriffen und die Distanz zwischen Bürgern und EU-Institutionen verringert werden.

Eine wichtige Rolle spielt auch die Ausgestaltung des *Souveränitätstransfers*. Wie die Auseinandersetzungen in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, in der Umwelt- und Sozialpolitik und anderen Bereichen zeigen, gibt es gravierende Einwände, politische Regelungskompetenzen vollständig auf die EU zu übertragen. Zur berechtigten Befürchtung der Aushöhlung egalitärer, umweltverträglicher Politiken – besonders in den nordeuropäischen Ländern – tritt die Abneigung gegen einen Brüsseler Zentralismus. Einige Vorschläge gehen dahin, dem Zentralismus durch eine Stärkung der Regionen entgegenzuwirken. Das Konzept des „Europa der Regionen“, das die lokalen Politikzusammenhänge stärken will, wird von Föderalisten wie von bürger- und bewegungsnahen Gruppen favorisiert. Die Regionen spielen allerdings in neueren Überlegungen zur Zukunft der EU, etwa im EU-Reformvertrag, fast keine Rolle. Realistischer scheint daher, das Prinzip der *Subsidiarität* zu stärken, d. h. es sollten der EU nur diejenigen Aufgaben übertragen werden, die in den Mitgliedsländern nicht angemessen geregelt werden können. Während die EU-Integration dabei bislang vor allem auf zwischenstaatlichen Verhandlungen beruhte, sind Prozesse der Legitimationsbildung in der Bevölkerung heute vorrangig.

Für die Gestaltung der *Außenbeziehungen* der Europäischen Union stehen zwei große Problemkreise im Mittelpunkt. Zum einen hat die EU gegenüber den Ländern des Westbalkans Verpflichtungen beim Wiederaufbau und der Stabilisierung politischer Ordnungen übernommen, die auch in den kommenden Jahren weiteren Einsatz erfordern und die Frage der Aufnahme dieser Länder aufwerfen. Mit dem Beitritt Kroatiens 2013 wird dabei ein erstes ehemaliges Bürgerkriegsland im Balkan in die EU aufgenommen und weitere Länder werden folgen. Ungeklärt sind nach wie vor die Beziehungen zur Türkei, die seit 1963 mit der EU assoziiert ist und seit dem 4. Oktober 2005 offiziell mit der EU Beitrittsverhandlungen führt. Befürworter der Integration der Türkei verweisen auf die positiven Erfahrungen mit den ostmitteleuropäischen Reformländern bei der Demokratisierung und bei den Menschenrechten, das Wirtschaftspotential der Türkei, sowie die „Brückenfunktion“ zu den islamischen Ländern. Gegen die Türkei-Mitgliedschaft sprechen nach Auffassung von Kritikern nicht nur die noch bestehenden Defizite im Menschenrechtsschutz, Modernisierungsrück-

stände etwa bei den Frauenrechten sowie große wirtschaftliche Unterschiede zwischen Stadt und Land; vielfach wird auch die Grenzlage des Landes zu „heißen“ Konflikten im Nahen und Mittleren Osten als Problem thematisiert. Nur wenige Länder unterstützen inzwischen eine Aufnahme der Türkei, und selbst in Deutschland ist die Unterstützung nach Meinungsumfragen auf ein Drittel geschrumpft. Vor einer neuen Erweiterungsrunde wird die EU jedoch zunächst ihre inneren Probleme, vor allem bezüglich der Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, bewältigen müssen.

5.5 Theorien und Leitbilder der europäischen Integration

Warum sind Staaten bereit, Souveränität auf die supranationale Ebene der EU zu transferieren und neuen supranationalen Institutionen Kompetenzen zu übergeben? Was zeichnet die europäische Integration aus? Diese Fragen werden bei der *Theoriebildung* in der Europa-Forschung, einem Teilgebiet der Internationalen Beziehungen, auf recht unterschiedliche Weise beantwortet. Dabei lassen sich zunächst zwei Denkschulen unterscheiden. Die erste geht davon aus, dass sich mit der Europäischen Gemeinschaft/Union eine neue *supranationale* Form der politischen Integration entwickelt hat, deren Institutionen eine eigene Dynamik entwickeln, welche wiederum weitere Integration auf anderen Gebieten nach sich zieht. Während der europäische Föderalismus die Integration in der Tradition der Bildung föderaler Staaten als politisches Projekt sieht, ist das Modell der Funktionalisten für die regionale Integration eher ökonomisch fundiert. Beide Erklärungsmodelle verstehen den Integrationsprozess jedoch als supranational konstruierten politischen Prozess, der politisch gewollt ist und Vorteile für die Mitgliedstaaten mit sich bringt, seien diese ideelle oder materieller Art.

Eine zweite Denkschule geht davon aus, dass die Integration auf zwischenstaatlichen Verträgen beruht und, ähnlich wie andere Internationale Organisationen, vor allem *intergouvernementalen* Charakter hat. Politisch sind Staaten in diesem Erklärungsmodell die zentralen Akteure der europäischen Integration, die nur dann zu zwischenstaatlichen Übereinkünften im Sinne intergouvernementaler Kooperation kommen, wenn diese aufgrund eines rationalen Kalküls einen Nutzen verspricht und dem nationalen Interesse förderlich ist. Der Intergouvernementalismus nimmt an, dass die Langlebigkeit historisch geprägter nationaler Interessen und die Bedeutung der staatlichen Souveränität einen Transfer von Souveränität nur unter speziellen Bedingungen zulassen. Die intergouvernementale Zusammenarbeit von Staaten hat in der Europäischen Union inzwischen eine große Dichte erreicht; dennoch bleiben die Mitgliedstaaten die wichtigsten Akteure.

Neuere Theorieansätze versuchen beide Denkansätze miteinander zu verbinden, um den Charakter der Europäischen Union – weder „föderaler Staat“ noch „internationale Organisation“ – und die Auswirkungen auf Politik und Gesellschaft der Mitgliedsländer analytisch besser zu erfassen. Dabei werden sowohl staatliche Interessen, als auch transnationale Akteure sowie die Eigenlogik der europäischen Institutionen berücksichtigt. Konzeptionell sind diese neueren Ansätze darauf ausgelegt, den Integrationsprozess Problem- und Policy-orientiert zu analysieren, Formen von Governance herauszuarbeiten und die Dynamik des Integrationsprozesses, etwa durch die Konstruktion von Werten und Normen, zu erfassen.

5.5.1 Integrationstheorien: Europa als Supranationale Organisation

Innerhalb der supranationalen Denkschule lässt sich zunächst zwischen Föderalisten und Funktionalisten unterscheiden; beide gehen vom Paradigma *supranationaler Integration* aus. Analytisch unterscheiden sie sich jedoch in ihren Leitideen und Konzeptionen für ein integriertes Europa.

a) Föderalismus: Leitidee „Bundesstaat“

Bereits während des Zweiten Weltkriegs entstand eine europäische Bewegung, deren Ziel es war, den übertriebenen Nationalismus, der Europa wiederholt in Kriege und gewaltsame Konflikte gestürzt hatte, durch die Idee eines geeinten Europas zu überwinden. 1944 wurde der erste „Kongress der europäischen Föderalisten“ in der Schweiz einberufen. Bedeutende Politiker, wie Altiero Spinelli und Jean Monnet, gehörten zum Kreis der Föderalisten. Ihr vordringliches Ziel war es, den Nationalismus in Europa zu überwinden und eine neue, wohlstandsfördernde Friedensordnung aufzubauen. Vertreter einer gradualistischen Strategie, wie Monnet, sahen in der Bildung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ (1951) einen ersten Ansatzpunkt zu kooperativen, föderalen Strukturen. Die Idee des Föderalismus, deren Leitbild ein europäischer Bundesstaat ist, bleibt bis heute lebendig; sie ist streng genommen keine Theorie, sondern ein a) Erklärungsmodell für die europäische Integration und b) Leitbild für eine politische Bewegung.

Die Föderalisten gingen davon aus, dass die europäische Integration am besten durch eine bewusste Entscheidung von Politikern gelingt, Europa durch eine integrierte politische Institution auf der Basis gemeinsamer Zielsetzungen und Werte zu vereinen. Um der Integration als politischem Willen Ausdruck zu verleihen, sollte eine gemeinsame Verfassung verabschiedet werden, die einen gemeinsamen Rechtsrahmen schafft, ein Gedanke, den auch zeitgenössische Föderalisten unterstützen. Argumentativ wurden in diese Leitidee politisch-normative, friedenspolitische und ordnungspolitische Vorstellungen eingebracht. Zugleich wurde angenommen, dass die europäische Integration mit dem Prozess der Nationalstaatsbildung im 18. und 19. Jahrhundert vergleichbar sei und auf die Bildung eines supranationalen Staates zuläuft. Nach Auffassung der Föderalisten sollte politische Institutionenbildung daher dem Ziel dienen, einen Bundesstaat einzurichten, in dem die supranationale Willensbildung nationalstaatlichen Interessen übergeordnet wird („function follows form“). Häufig wurden als Modell für die föderale Verfassung eines integrierten Europas die Vereinigten Staaten oder die Schweiz herangezogen.

Konzeptionell weist das föderale Modell einige Erklärungsdefizite auf, denn wie sich gezeigt hat, führen supranationale Politik- und Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene nicht zwangsläufig zum Bedeutungsverlust nationaler Interessen. Das Gegenteil könnte richtig sein: Je mehr die Integration voranschreitet, desto profilierter werden nationale Interessen eingebracht. Die Ideen der Föderalisten scheiterten letztlich, weil eine Unterstützung der Bevölkerung, aber auch der politischen Eliten ausblieb. Zudem unterschätzten die Föderalisten die Probleme sozialer und ökonomischer Unterschiede zwischen den europäischen Gesellschaften, die zu unterschiedlichen Präferenzen in den Mitgliedsländern führen. Obwohl sich die EU immer mehr einem föderalen System annähert, ist die Übertragung von Kompetenzen in den Politikbereichen sehr unterschiedlich ausgeprägt. So stellt sich heute die Frage, ob Integration in jedem Fall zu befürworten ist, bzw. in welchen Bereichen integrative Politik, d. h. ein Transfer von Kompetenzen auf die EU, bessere Problemlösungen

anzubieten hat, und wann regionale oder nationale Lösungen zu präferieren sind. Eine föderale Konstitution Europas setzt außerdem neben einer verfassungsmäßig legitimierten Gewaltenteilung und Kompetenzregelung ein breiter verankertes, europäisches Bewusstsein sowie eine europäische Öffentlichkeit voraus.

b) Neo-Funktionalismus:

Als klassischer Integrationsansatz gilt das von Ernst Haas entwickelte Konzept des Neo-Funktionalismus. Wie Haas in seiner Arbeit „The Uniting of Europe“ (1958) darlegte, haben supranationale Institutionen mit Staatsqualität eine Initiativfunktion für das Vorantreiben der Integration. Mit der Bildung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, so die Grundannahme, sei ein entscheidender Schritt der supranationalen Zusammenarbeit getan worden, der in weitere, funktional bestimmte politische Integrationsschritte übergehen werde („spill over“). Da hochkomplexe Industriegesellschaften vor allem durch miteinander verflochtene Funktionen verbunden sind, komme es aufgrund ähnlicher wirtschaftlicher und sozialer Interessen zu einer supranationalen Organisation („form follows function“). Dieser sektorale und graduelle Wandel müsste vor allem von politischen Eliten befördert werden.

Der Ansatz von Haas gilt als erster systematischer Theorieansatz in der Integrationsforschung. Haas war vor allem an der Frage interessiert, wie es zum Transfer von Kompetenzen und der Entstehung neuer Institutionen auf europäischer Ebene kam; dabei war sein funktionalistischer Ansatz beeinflusst von sozialwissenschaftlich-behavioristischen Theorien, d. h. politische Eliten und deren Verhalten spielten eine wichtige Rolle bei der Erklärung der sektoralen Integration. Das Problem dieses Modells bestand darin, dass es sektorale Erfahrungen in einigen Wirtschaftsbereichen (Kohle und Stahl) auf die politische Integration der Gemeinschaft überträgt und die integrierende Wirkung gemeinsamer Wirtschaftsinteressen auf die weitere politisch-institutionelle Entwicklung überschätzte. Ein weiteres Problem besteht darin, dass der Neo-Funktionalismus europäische Integration als kontinuierlichen Prozess ansieht, während Rückschläge und Blockaden nicht erklärt werden können. Dissonanzen zwischen nationalen Interessen und funktionalem, europäischem Prozess werden konzeptionell nicht aufgenommen. Unberücksichtigt bleiben in diesem Modell auch Fragen demokratischer Legitimation von politischen Entscheidungen sowie die Rolle der öffentlichen Meinung und die Partizipation der Bevölkerung. Der Neo-Funktionalismus beschreibt die Integration in erster Linie als Prozess, der von politischen oder wirtschaftlichen Eliten bestimmt wird und er bleibt letztlich in seiner Überzeugungskraft auf sektorale Entwicklungen beschränkt.

5.5.2 Intergouvernementalisten: Europa als „Staatenbund“

Die Kategorien und Grundannahmen der intergouvernementalen Denkschule werden von der Theoriebildung in der Disziplin der Internationalen Beziehungen beeinflusst. Der intergouvernementale Ansatz ist keine „Theorie“ im strengen Sinne, sondern ein Erklärungsansatz zur Untersuchung zwischenstaatlicher Zusammenarbeit in der EU, die ähnlich auch in anderen Internationalen Organisationen stattfindet. Nach Auffassung der Intergouvernementalisten wird der Kern der Integration durch zwischenstaatliche Verträge und Übereinkünfte gebildet. Vertreter des Intergouvernementalismus (z. B. Stanley Hoffmann) verweisen auf die Langlebigkeit historisch geprägter nationaler Interessen und das Primärmotiv von Staaten, ihre Souveränität zu erhalten und zu behaupten. Integration komme nur dann zustande, wenn eine partielle Interessenübereinkunft zwischen Kernländern besteht und Staaten bereit sind,

Souveränität zu transferieren („*pooled sovereignty*“, nach Keohane/Hoffmann 1991). Daher wird die Europäische Union als Ergebnis von Verhandlungen auf Basis von nationalen Interessen konzeptualisiert, die auf den Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs eingebracht werden. Sie folgt nach diesem Ansatz dem Modell einer Internationalen Organisation, die von Staaten aufgrund vertraglicher Übereinkunft eingerichtet wurde und in der Staaten die zentralen, legitimen Akteure sind. Eine weitere Grundannahme ist, dass die Mitgliedstaaten auf Basis rationaler Interessen handeln. Sie bringen ihre Präferenzen, z. B. in der Wirtschaftspolitik oder bei Fragen der Migration, in die zwischenstaatlichen Verhandlungen ein und versuchen ein optimales Verhandlungsergebnis im Interesse ihres Staates zu erzielen. Ähnlich wie neo-realistische Theorien der Internationalen Beziehungen betont dieser Ansatz also die Priorität von Staaten bei der Kompetenzübertragung. Regulative Politik im Rahmen der EU erfolgt immer nur dann, wenn Staaten aufgrund partiell kongruenter Interessen zur Kooperation bereit sind und sich von der Zusammenarbeit einen Zugewinn versprechen. Nach Auffassung der Intergouvernementalisten fungiert die EU also primär als Zweckbündnis zur Förderung einer global konkurrenzfähigen Wirtschaft.

Kritische Einwände gegen das intergouvernementale Erklärungsmodell beziehen sich zum einen darauf, dass es die gestaltende Rolle von Ideen, wie z. B. der Idee der „Sicherheitsgemeinschaft“ oder der post-nationalen Politikgestaltung für die EU-Integration unterschätzt. Zum zweiten werden die Bedeutung von EU-Institutionen wie der Kommission als treibender Kraft der Integration, sowie der Einfluss äußerer Anstöße, etwa durch die EU-Aufnahme neuer Mitgliedsländer, vom Intergouvernementalismus nicht genügend berücksichtigt. So unterschätzt dieses Modell nicht nur die Gemeinschaft mit ihren supranationalen Organisationen als Akteur, sondern in der Regel auch gesellschaftliche und transnationale Akteure. Neuere Ansätze, wie der Liberale Intergouvernementalismus (Moravcsik/Schimmelfennig 2009), modifizieren daher die Akteursstruktur, indem sie von einer Pluralität der Akteure, zu denen etwa auch wirtschaftliche Interessengruppen und policy-Netzwerke zählen, ausgehen. Allerdings bleibt die Logik der Integration durch die Politik der EU-Staaten bestimmt, denn nur sie können einem Kompetenztransfer auf die EU-Ebene zustimmen. Ihre Präferenzen bilden sich nach Auffassung der Intergouvernementalisten aufgrund von innenpolitischen Interessenkonstellationen. Prozesse des zwischenstaatlichen Aushandelns („*bargaining*“) sind zentral, um zu erklären, wie es zu einem Transfer von Kompetenzen kommen kann. Die Idee der Weiterentwicklung der EU zu einem Bundesstaat mit gemeinschaftlichen Werten und Normen und einer Verfassung werden dagegen skeptisch beurteilt. So wurde die EU-Verfassungsdiskussion beispielsweise von den Intergouvernementalisten kritisiert, da sie eine politische Integration anstrebte, die für die EU als Wirtschaftsgemeinschaft unangemessen war.

5.5.3 Integration als dynamischer Mehrebenen-Prozess: Neuere Erklärungsansätze

Angesichts der Dynamik der europäischen Integration nach der Unterzeichnung des Maastichter Vertrags 1992 bemühte sich die Europaforschung, Integration mit einigen neueren Ansätzen zu erklären. Dabei wird häufig versucht, supranationale und intergouvernementale Erklärungsansätze miteinander zu verbinden, Integration anhand von verschiedenen Politikfeldern zu untersuchen, Prozesse zu vergleichen sowie empirischen Entwicklungen und methodischen Problemen mehr Aufmerksamkeit zu widmen.

Die Eigendynamik der Europäischen Union und ihre Ausweitung der Kompetenzen auf neue Gebiete, wie die Währungs- und Finanzpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, sowie Umwelt und Soziales bildet den Ausgangspunkt einer neuen Integrationsliteratur seit Beginn der 1990er Jahre. In diesen Arbeiten wird versucht, europäische Integration als *komplexen Prozess* zu verstehen, der Aspekte des innenpolitischen Regierens beinhaltet („domestic regime“), sich aber grundlegend vom Prozess der Staatenbildung unterscheidet. So schlägt der amerikanische Europaforscher Gary Marks vor, die beiden in der Literatur erwähnten Vergleichsmodelle, nämlich zum einen Internationale Organisationen und zum anderen die Nationalstaatsbildung von föderal verfassten politischen Systemen durch ein drittes Modell zu ersetzen, das den integrativen Charakter des EU-Prozesses zum analytischen Ausgangspunkt nimmt, der durch die zunehmende Verknüpfung von innen- und europapolitischen Entscheidungsprozessen zustande kommt (Marks 1998: 23; Hooghe/Marks 2001). Gemeinsam mit Liesbet Hooghe entwickelte Marks das analytische Konzept des Regierens im Mehrebenensystem („multi-level governance“) in der EU, das Liesbet Hooghe am Beispiel der europäischen Strukturpolitik und des Kohäsionsfonds überzeugend angewandt hat (Hooghe 1998). Eine Besonderheit der Entwicklung zur Union besteht dabei darin, dass sie durch einen politischen Prozess entstanden ist, an dessen Anfangspunkt vertragliche Regelungen standen, wie z. B. die Römischen Verträge, diese Entwicklung heute aber durch Rechtssetzung der EU auf verschiedenen Ebenen verändert worden ist, so dass die EU-Institutionen, bereits ausgestattet mit weitreichenden Kompetenzen, ein Eigengewicht bei Verhandlungen über einen weiteren Souveränitätstransfer haben. Marks bezeichnet die EU daher als eine „constitutionally constructed polity“ (Marks 1998: 31), eine vertragsmäßig konstruierte Einrichtung politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse, die jedoch, anders als von den Föderalisten angenommen, keinem wirklichen „master plan“ folgt. Zugleich geht sie über ein reines Verhandlungssystem, wie es die Intergouvernementalisten zugrunde legen, hinaus. Die Übertragung von Kompetenzen erfolgt vielmehr in einem vielschichtigen und komplexen Zusammenspiel von regionalen, nationalen und europäischen Institutionen, die eine eigene *polity*, ein europäisches politisches System entstehen lassen.

Eine Reihe weiterer Arbeiten, die die beiden klassischen Denkschulen (supranationales und intergouvernementales Paradigma) zu verbinden versuchen, bzw. sich für *policy-outcomes* und Politikfelder interessieren, entstehen in den 1990er Jahren. Zu nennen sind dabei „new institutionalism“ (Simon Bulmer; Paul Pierson), die „policy-network analysis“ (John Peterson), Gender-Analyse (Catherine Hoskyns; Susanne Schunter-Kleemann) und vor allem die Weiterentwicklung von „multi-level governance“ (Gary Marks; Liesbet Hooghe; Beate Kohler-Koch; Fritz Scharpf u. a.). Durch die Fokussierung auf „Regieren“ (Governance) in der Europäischen Union entsteht eine Reihe von theoretischen Folgefragen. So thematisiert die neuere Forschungsdiskussion ausführlicher das Demokratieproblem, Fragen politischer Legitimation, Identitätsbildung und Repräsentation sowie die Konstitution einer Öffentlichkeit in der EU. Die Governance-Forschung bildet heute einen der wichtigsten Erklärungsansätze in der Europaforschung.

In der neueren Europaforschung werden darüber hinaus häufig auch *sozialkonstruktivistische* Ansätze verwandt. Auch diese Ansätze gehen von der Eigendynamik der EU aus. Europa wird in diesen Arbeiten als soziale Konstruktion aufgefasst, die historisch kontingent und aufgrund eines komplexen Prozesses entstanden ist. Die EU beruht danach auf diskursiver und kommunikativer Praxis sowie auf Ideen, die von politischen Eliten vertreten werden und die ihre politischen Handlungen strukturieren. Zentrale Themen in den konstruktivistischen

Arbeiten sind europäische Identitätsbildung, die Bedeutung von kollektiven Normen und Regeln, sowie die Sprache und „Sprachspiele“ im europäischen Prozess. Neben einem soziologischen Konstruktivismus (Risse 2009; Ruggie 1998) kann auch ein radikaler, epistemologischer Konstruktivismus ausgemacht werden, dessen Ausgangspunkt in der kognitiven Uner-schließbarkeit der ontologischen Realität besteht. Im Unterschied zur Debatte um *Governance* geht es dabei allerdings nicht primär um politische Entscheidungsprozesse oder die Organe der EU, sondern vielmehr um die soziale und ideelle Konstruktion dieser Institutionen, die Entstehung von Normen, Regeln und Vereinbarungen, und die Konstruktion der europäischen Idee. In der sozialkonstruktivistischen Forschung wird die EU in ihrer Eigenlogik und der Konstruktion spezifischer Politikkonstellationen und -entscheidungen untersucht. Als besonders fruchtbar hat sich der Sozialkonstruktivismus auch angesichts der Rekonstruktion eines neuen „Gesamteuropa“ nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erwiesen, der hier schärfer beleuchtet wird (vgl. Schimmelfennig 2003). Auch „Lernprozesse“ in den EU-Institutionen bzw. kommunikatives, auf Argumenten und Überzeugungen beruhendes politisches Handeln sind Gegenstand der Forschung. Im Unterschied zum „bargaining“ des rationalen und liberalen Intergouvernementalismus nimmt „arguing“, d. h. Überzeugung durch Argumente, eine wichtige Funktion in der Integration ein.

Die **Theorien der europäischen Integration** lassen sich wie folgt in einem differenzierten Schema klassifizieren:

Tab. 5.2: Theorien und Modelle der Europäischen Integration

	Supranationales Paradigma	Staatszentriertes Paradigma/ Intergouvernementalismus	Integrative Erklärungsmodelle	Konstruktivistische Ansätze
Grund-Annahme	Überwindung von nationalem Egoismus durch Kooperation	Langlebigkeit von nationalen Interessen, Dominanz von Staaten	Eigendynamik der EU, Theorien „mittlerer Reichweite“	Ideen sind wichtig, Realität ist sozial konstruiert, historisch kontingent
Akteure	Politische Eliten, Europapolitiker, Bevölkerung („permissiv“)	Nationalstaaten, Politische Eliten, Wirtschaftliche, Interessengruppen	EU-Institutionen und Nationalstaaten, nichtstaatliche Organis. (NGOs), Netzwerke, transnationale Akteure	Politische Eliten, Transnationale Akteure
Fokus	Politische und wirtschaftliche Integration („spill over“), Europ. Identität, Verfassung	Nationale Interessen und Präferenzen, Staatliche Souveränität, Wirtschaftliche Macht, „Bargaining“	Governance bzw. Regieren ohne Regierung, Institutionen, Entscheidungsprozesse	Kollektive Normen und Regeln, Diskurse („Sprachspiele“), Identität, „Arguing“
Europa-Konzept	Supranationale föderale Ordnung, Bundesstaat	Staatenbund	EU als Mehrebenensystem („multi-level governance“)	Europa als „soziale Konstruktion“
Richtungen Vertreter	Föderalisten (Spinelli; Monnet), Neo-Funktionalisten (Haas; Mitrany)	Liberaler Intergouvernementalismus (Moravcsik)	Komplexe, Interdependenz (Keohane), Neo-Institutionalismus (Bulmer; Pierson), Policy-Network Analysis, Multi-level Governance (Marks; Hooghe; Kohler-Koch; Scharpf)	Sozialer Konstruktivismus (Katzenstein; Ruggie; Risse Christiansen/Joergensen/ Wiener), Radikaler Konstruktivismus

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Übungsfragen zu Kapitel 5: Europäische Integration

1. Warum übertragen Staaten souveräne Rechte auf die europäische Ebene? Erörtern Sie die Frage und nehmen Sie Bezug auf die Theorien der Integration.
2. Die Europäische Union wird als Mehrebenensystem beschrieben. Was genau ist darunter zu verstehen? Wie fügt sich das Governance-Konzept in dieses Modell?
3. Kann der Vertrag von Lissabon (2009) das Demokratiedefizit der EU beheben?
4. Soll die Türkei Mitglied in der EU werden? Erörtern Sie diese Frage vor dem Hintergrund der Erfahrungen der EU-Erweiterung 2004 und 2007 und ziehen Sie Theorien der Integration heran.

Literatur

- Bulmer, Simon: „New Institutionalism and the Governance of the Single European Market“, in: *Journal of European Public Policy*, 5:3, Sept. 1998, S. 365–86
- Christiansen, Thomas/Knud Erik Joergensen/Antje Wiener (Hg.): „The Social Construction of Europe“, in: *Journal of European Public Policy* 6:4, Sonderheft 1999
- Dinan, Desmond: *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 4. Aufl., Boulder/London 2010
- Fischer, Joschka: Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 6/2000
- Haas, Ernst: *The Uniting of Europe*, Stanford 1958
- Habermas, Jürgen: „Staatsbürgerschaft und nationale Identität“, in: ders., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M. 1992, S. 623–660
- Habermas, Jürgen: „Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7/1998, S. 804–813
- Habermas, Jürgen: „Warum braucht Europa eine Verfassung? In: *Die Zeit*, 29. Juni 2001.
- Holzinger, Katharina et al. (Hg.): *Die Europäische Union: Theorien und Analysekonzepte*. Paderborn 2005
- Hooghe, Liesbet: „EU-Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism“, in: *Journal of Common Market Studies*, 4/1998
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham 2001
- Hoskyns, Catherine: „Gender Perspectives“, in: Antje Wiener/Thomas Diez: *European Integration Theory*, Oxford 2005, S. 217–236
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*, 2. Auflage, Opladen 2003.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch: „Governance and Institutional Development“, in: Antje Wiener/Thomas Diez: *European Integration Theory*, Oxford 2005, S. 97–115
- Jorgensen, Knud Erik/Mark Pollak/Ben J. Rosamond (Hg.): *Handbook of European Union Politics*, London 2007
- Keohane, Robert/Stanley Hoffmann (Hg.): *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder Col. 1991
- Kocka, Jürgen: „Wo liegst Du Europa? Die Identität des Kontinents ist nicht eindeutig. Aber es gibt Kriterien, an denen man sie erkennt“, in: *Die Zeit*, 28. Nov. 2002, S. 11

- Lemke, Christiane/Jutta Joachim/Ines Katenhusen (Hg.): Konstitutionalisierung und Governance in der EU, Münster 2006
- Liebert, Ulrike: „Das Demokratiedefizit der EU im Spiegel weiblicher Öffentlichkeit“, in: *Femina Politica*, 1/1998, S. 19–34
- Marks, Gary: „European Integration from the 1980's. State-Centric vs. Multi-level Governance“, in: *Journal of Common Market Studies* 34/1996, S. 341–378
- Meehan, Elizabeth: *Citizenship and European Community*, London 1993
- Moravcsik, Andrew: „Preferences and Power in the European Community. A Liberal Intergovernmentalist Approach“, in: *International Organization* 51:4 (1997), S. 513–553
- Moravcsik, Andrew: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca N. Y. 1998
- Moravcsik, Andrew/Frank Schimmelfennig: „Liberal Intergovernmentalism“, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hg.): *European Integration Theory*, 2. Aufl. Oxford 2009, S. 67–87
- Pierson, Paul: „The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis“, in: *Comparative Political Studies*, 29/1996, S. 123–163
- Risse, Thomas: „Global Governance und kommunikatives Handeln“, in: Peter Niesen/Benjamin Herborth (Hg.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, Frankfurt a. M. 2007, S. 57–86
- Risse, Thomas: „Social Constructivism and European Integration“, in: Antje Wiener/Thomas Diez: *European Integration Theory*, Oxford 2009, S. 144–163
- Ruggie, John: *Constructing the World Polity*, London 1998
- Schimmelfennig, Frank: *The EU, NATO, and the Integration of Europe: Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003
- Schmalz-Bruns, Rainer: Demokratisierung der Europäischen Union – oder: Europäisierung der Demokratie? Überlegungen zur Zukunft der Demokratie jenseits des Nationalstaates, in: Mathias Lutz-Bachmann/James Bohman (Hg.): *Weltstaat oder Staatenwelt. Für und wider die Idee einer Weltrepublik*, Frankfurt a. M. 2002, S. 260–307
- Weiler, J. H. H.: „To be a European citizen: Eros and civilization“, in: *Journal of European Public Policy*, 4: 4 December 1997, S. 495–519
- Wiener, Antje: *European Citizenship Practice. Building Institutions of a non-State*, Boulder 1998
- Wiener, Antje/Thomas Diez (Hg.): *European Integration Theory*, 2. Aufl. Oxford 2009
- Zellentin, Gerda, 1992: „Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?“, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft* 23/1992, S. 62–77
- Zürn, Michael: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 2005