

KEIN INTEGRATIONSFORTSCHRITT OHNE KRITIK. DIE FUNKTION EUROPÄKRITISCHER POSITIONEN FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION

SIMON LANG

In den letzten 25 Jahren, von der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) über die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und – nach dem gescheiterten Versuch einer Verfassung für Europa – jetzt auch mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon¹, entwickelte sich die Europäische Gemeinschaft (EG) bzw. die Europäische Union (EU) immer mehr in Richtung eines Gemeinwesens, das klassische Staatsaufgaben wahrnimmt, ohne jedoch ein (National-)Staat im herkömmlichen Sinne zu sein. Nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht und nach Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion erfolgte mit dem „Lissabon-Prozess“ seit dem Jahr 2000 eine noch weitere Ausdehnung der Bereiche, in denen die EU Politik gestaltet. Gleichzeitig mehren sich seit Beginn der 1990er Jahre die Stimmen, die die Legitimität europäischen „Regierens“ infrage stellen und Kritik üben an der demokratischen Struktur der Institutionen und den politischen Entscheidungsprozessen in der EU. Des Weiteren hat sich eingebürgert, vom sogenannten „Post-Maastricht-Blues“ zu sprechen, der den Verlust des sogenannten „permissiven Konsenses“ oder des „wohlwollenden Einverständnisses“² der Mehrheit der europäischen Bevölkerung mit der Entwicklung der Europäischen Integration seit dem Vertrag von Maastricht 1992 bezeichnet³.

In jüngerer Zeit findet in der wissenschaftlichen Diskussion zudem eine verstärkte Beschäftigung mit den Phänomenen „Europhobie“, „Anti-Europäismus“ bzw. „Euroskeptizismus“ oder „Alter-Europäismus“⁴ statt. Des Weiteren hat sich

1 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, Lissabon, 13.12.2007, Amtsblatt Nr. C 306/1, 17.12.2007.

2 Der Begriff des „permissive consensus“ wurde ursprünglich von Lindeberg und Scheingold in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht. Vgl. LINDBERG, L./SCHEINGOLD, S., *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European Community*, Englewood Cliffs, 1970. Damit wurde die grundsätzlich wohlwollende Grundhaltung der Bevölkerung gegenüber der europäischen Integration bei gleichzeitiger relativer Unkenntnis gegenüber den tatsächlichen Integrationsschritten bezeichnet. Lindberg und Scheingold formulierten die These, dass der „permissive Konsens“ aufgekündigt werden könnte, sollten kritische Bereiche nationaler Souveränitätsrechte vom Integrationsfortschritt berührt werden.

3 Wie Eurobarometer-Umfragen zeigen, erreichte die Begeisterung der europäischen Bevölkerung für die Entwicklung der Europäischen Integration ein nie dagewesenes Hoch in der Folge der EEA, welches in 1991 seinen Höhepunkt fand. Seit 1991 gingen die Umfragewerte im Laufe der 1990er Jahre kontinuierlich zurück. Vgl. EICHENBERG, R. C./DALTON, R. J., „Post-Maastricht-Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004“, *Acta Politica* 42 (2007), S. 128-152.

4 Im französischen Sprachgebrauch bezeichnet „Européisme“ eine Position, die dem Projekt der europäischen Integration grundsätzlich positiv und zustimmend gegenübersteht und sich auch aktiv für dessen Weiterentwicklung einsetzt. Die direkte Übersetzung „Europäismus“ hat im Deutschen nicht die gleiche Konnotation. Im Folgenden soll aus Gründen der Einheitlichkeit der Oberbegriff „europakritische Positionen“ für alle drei zu untersuchenden Spielarten „Anti-Europäismus“, „Europhobie“, „Euroskeptizismus“ und „Alter-Europäismus“ ver-

die politikwissenschaftliche Europaforschung mehr und mehr von einer reinen Integrationsforschung, die nach den Ursachen, Antrieben und Hemmnissen für den Integrationsprozess fragt, hin zu einer europäischen Regierungslehre, die sich für die Folgen dieses Prozesses interessiert, gewandelt⁵. Im Zentrum des Interesses stehen mittlerweile Fragen nach der Problemlösungsfähigkeit der Institutionen der EU und der Verfahren der Politikgestaltung innerhalb des Systems⁶, sowie die Frage nach der Effektivität und der Legitimität von politischen Entscheidungsstrukturen und -prozessen⁷. Auch spielt die Erforschung der Bedeutung der öffentlichen Meinung für den Integrationsprozess in der politikwissenschaftlichen Europaforschung eine immer wichtigere Rolle.⁸ Vielfach handelt es sich um dabei Auswertungen von Umfragen zur Ermittlung der öffentlichen Meinung gegenüber der Funktionsweise, den Leistungen und Defiziten der EU – insbesondere Auswertungen von Eurobarometer-Umfragen. Diese seit 1973 regelmäßig in allen EU Mitgliedsstaaten durchgeführten, repräsentativen Umfragen zeichnen ein Bild, in dem die generelle Zustimmung zur Mitgliedschaft des eigenen Landes in der EU nach einem „historischen Hoch“ von 62,7% im Jahr 1991 während der gesamten 1990er Jahre rückläufig war und nach einem „historischen Tief“ von 29,7% im Jahr 1999 und seitdem wieder kontinuierlich ansteigt⁹. In der letzten „Standardumfrage“, die im Dezember 2009 veröffentlicht wurde, beurteilen 53% der Befragten die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU positiv¹⁰. Diese Werte sollten jedoch nicht zu der Annahme verleiten, Anti-Europäismus oder Euroskeptizismus spielten in der europäischen Politik keine

wendet werden. Ein großer Teil der wissenschaftlichen Darstellungen befasst sich mit diesem Phänomen in den „traditionell“ euroskeptischen Staaten wie dem Vereinigten Königreich oder den skandinavischen Staaten. Vgl. ARCHER, C., „Eurocepticism in the Nordic Region“, *European Integration* 5:2, 2000, S.195-215; AYLOTT, N., „Softer but strong: Euroscepticism and party politics in Sweden“, und LAURIN KNUDSEN, A.-C. „Eurocepticism in Denmark“, in TAGGART, P./SZCZERBIAK, A. (Hrsg.), *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism, Volume 1: case studies and country surveys*, Oxford, 2008, S.181-200 und S.152-167; LAWLER, P., „Scandinavian exceptionalism and European Union“, *Journal of Common Market Studies* 35:4, 1997, S.565-594; RAUNIO, T., „Softening but persistent: Euroscepticism in the Nordic EU countries“, *Acta Politica* 42, 2007, S.191-210.

- 5 Vgl. KOHLER-KOCH, B./CONZELMANN, T./KNODT, M., *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Opladen 2004, S. 323.
- 6 GRANDE, E. „Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems“, in GRANDE, E./JACHTENFUCHS, M. (Hrsg.), *Wie Problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden Baden, 2000, S.11-12.
- 7 In der Integrationsforschung kann seit Anfang der 1990er Jahre von einer qualitativen Wende gesprochen werden. Zum einen sind dies der sogenannten „policy turn“ und der „governance turn“, aber eben auch der „normative turn“, also die Frage nach Legitimität, Demokratie, Transparenz und Zurechenbarkeit von allgemeinverbindlichen Entscheidungen in der EU.
- 8 Vgl. HOOGHE, L./MARKS, G., „Calculation, community, and cues: public opinion on European integration“, *European Union Politics* 6 (2005), S. 421-445; DIES. „A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus“, *British Journal of Political Science* 39 (2009), S. 1-23; MCLAREN, L.M., „Explaining Mass-Level Euroscepticism: „Identity, Interests, and Institutional Distrust“, *Acta Politica*, 42:2-3 (2007), S. 233-251; DIES., *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*, Houndmill u.a. 2006.
- 9 Vgl. HOOGHE, L./MARKS, G., „A Postfunctionalist Theory of European Integration“, *op.cit.*, S. 10. In
- 10 Vgl. , EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.), *Standard Eurobarometer. Eurobarometer 72. Public Opinion in the European Union*, S. 30.
URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_first_en.pdf

Rolle mehr. Durch die Politisierung der Europäischen Integration im Laufe der 1990er Jahre, insbesondere durch die Referenden über die großen Vertragsrevisionen, werden europakritische Positionen von Parteien, Verbänden und der Zivilgesellschaft heute wesentlich deutlicher wahrgenommen und in der öffentlichen Diskussion thematisiert¹¹.

Problematisch ist, dass die Befürworter der Europäischen Integration europakritische Positionen oft nicht ernst nehmen, ja fast als „pathologischen“ Zustand abtun, der schlichtweg auf Unkenntnis oder Ignoranz gegenüber den zahlreichen Vorteilen, die die EU gebracht hat, basiere¹². Bislang fehlt die offene und kritische Auseinandersetzung mit europakritischen Positionen von Seiten der Politik¹³ - aber auch von Seiten der Wissenschaft. Gerade vor dem Hintergrund einer gewünschten qualitativen Weiterentwicklung der europäischen Integration erscheint es lohnenswert, sich auch von wissenschaftlicher Seite mit kritischen Positionen, Argumenten, offenen Fragen und Widersprüchen europäischer Politik auseinanderzusetzen¹⁴.

1. Die „Achterbahnfahrt“ der Europäischen Integration

Die Aussöhnung der europäischen Völker nach dem Zweiten Weltkrieg durch das Projekt der europäischen Einigung wurde zuweilen als Wunder bezeichnet¹⁵. Aber die Geschichte der europäischen Integration hat auch immer wieder kritische Phasen der Stagnation gekannt, wie z.B. in den 1960er Jahren im Zuge der

11 Von 1990 bis 2007 fanden 17 Referenden in den alten EU Mitgliedsstaaten und 9 in den neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedsstaaten statt.

12 Beispielsweise die humoristische Kampagne der Europäischen Bewegung „Was hat Europa je für uns getan?“, die vom Prinzip der Frage „Was haben die Römer je für uns getan?“ aus dem „Monty Python“-Kinofilm „Das Leben des Brian“ ähnelt. In beiden Fällen stellt der Vorsitzende eine rhetorische Frage an das Publikum, auf die er eigentlich die Antwort „Nichts!“ erwartet und dann jeweils eine schier nicht enden wollende Liste von tatsächlich positiven Errungenschaften genannt bekommt. Vgl. www.washateuropajegetan.at/. Ein anderes Beispiel ist die Comic-Reihe „Die EU-Fee“ von Arnulf Triller, in der die „EU-Fee“ unwissenden Bürgern, die Vorteile der EU auf ihre Art näher zu bringen versucht. Vgl. www.arnulftriller.de/?mod=content&menu=501&page_id=192.

13 Vgl. z.B. PÖTTERING, H.-G., „Von Rom nach Lissabon. Die europäische Perspektive“, in DECKER, F./HÖRETH, M (Hrsg.), *Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojekts*, Wiesbaden, 2009, S. 19-30 (S.21): „Auch wenn das Nein der Bürgerinnen und Bürger Frankreichs und Hollands mit Respekt zu behandeln ist, so war es bei weitem keine unüberwindbare Identitätskrise, in welche die Europäische Union gestürzt worden ist. [...] Der Einigungsprozess an sich ist von den Bürgerinnen und Bürgern zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt worden“.

14 HOFFMAN, I./BRANTNER, F., „Europakritik wird schick“, *spotlight europe* 2009/05, S.1: „Nicht alle Nachteile der EU-Politik lassen sich von den Arrivierten wegdiskutieren. Statt das Terrain den Populisten zu überlassen, sollten die Anhänger der europäischen Integration die Widersprüche europapolitischer Maßnahmen anerkennen und offen ausfechten“.

15 So beispielsweise der ehemalige deutsche Bundeskanzler Helmut Kohl in einer Rede am 6.7.2008 an der Universität Heidelberg. Vgl. auch WEIDENFELD, W., „Europa ist erschöpft“, *Süddeutsche Zeitung*, 19.01.2005: „Es gab Zeiten, da war Europa vom Wunder der Integration geradezu verzaubert. [...] Heute erscheint der Hinweis auf das verzauberte Europa wie ein Signal einer untergegangenen Zeit. Versuche zur Modernisierung des europäischen Wirtschaftsraumes, Lissabon-Strategie genannt, erweisen sich als pathetische Garnierung von Seifenblasen. Der Stabilitätspakt wird als Fessel empfunden. Budgetkonflikte, Agrarstreit, Bürokratie, nationale Egoismen bestimmen das Bild. Die Dynamik ist dahin“.

sogenannten „Politik des leeren Stuhles“ Frankreichs unter Général de Gaulle, die Zeit der „Eurosklерose“ in den 1970er und frühen 1980er Jahren oder die Korruptionsskandale der Kommission Santer in den 1990er Jahren, die zum Rücktritt der gesamten damaligen Kommission führten. In jüngster Zeit manifestiert sich die „Entzauberung Europas“ am stärksten am Beispiel ablehnender Volksabstimmungen über die Reform der Gründungsverträge der EU. Das bislang ehrgeizigste Projekt zur Reform der EU, nämlich der Vertrag für eine Verfassung für Europa vom 29. Oktober 2004, ist an den zwei ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden gescheitert¹⁶. Das erste ablehnende Votum der Iren bezüglich des Reformvertrages von Lissabon im Juni 2008, also dem „Plan B“ zur Reform der Institutionen der EU und ihrer Arbeitsweise, stellte einen weiteren „Höhepunkt“ in dieser Entwicklung dar¹⁷.

Diese Beispiele haben einmal mehr verdeutlicht, was in der europapolitischen Diskussion seit den ablehnenden Voten der Niederländer und Franzosen zuweilen vergessen wird: der europäische Einigungsprozess verlief nie linear und auch nie automatisch. Das Projekt der europäischen Integration wurde vielmehr seit seinem Beginn in der unmittelbaren Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs kritisch und teilweise sogar ablehnend betrachtet. Bis zu Beginn der 1990er Jahre ging die Wissenschaft jedoch von einer stillschweigenden Übereinstimmung der Mehrheit der Bevölkerung der EG-Mitgliedsstaaten mit der Weiterentwicklung und Vertiefung der (wirtschaftlichen) Integration aus, dem „Permissiven Konsens“. Ablehnende oder kritische Positionen in Parteien, Interessenverbänden und in der öffentlichen Meinung wurden von Seiten der Integrationstheorien gar als vernachlässigbare Faktoren zur Erklärung des Integrationsfort- bzw. -rückschritts angesehen¹⁸.

Seit mit dem Vertrag zur EU vom 7. Februar 1992 (Vertrag von Maastricht) eine neue Stufe der Integration erreicht wurde und sich die EG allmählich von einer reinen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union entwickelte, wurden die kritischen Stimmen in der öffentlichen Diskussion, die mit dieser Entwicklung insgesamt oder in Teilen nicht einverstanden waren, immer lauter. Mittlerweile können kritische Positionen in Parteien, Verbänden und der öffentlichen Meinung als zu berücksichtigender Erklärungsfaktor im Integrationsprozess von Seiten der Integrationstheorien nicht mehr ignoriert werden. Im Folgenden soll dargestellt werden, inwieweit sich die EU in den letzten 25 Jahren in

16 Am 29.5.2005 lehnten die Franzosen den Verfassungsvertrag mit einer knappen Mehrheit von 54,7%, bei einer Abstimmungsbeteiligung von 69,3%, ab. Am 1.6.2005 lehnte das niederländische Volk den Verfassungsvertrag mit einer eindeutigen Mehrheit von 61,6% und bei einer Abstimmungsbeteiligung von 62,8% ab. Das Referendum war verfassungsrechtlich zwar nicht bindend, jedoch hatten die Fraktionsvorsitzenden im niederländischen Parlament bereits vorher angekündigt, sich an das Bürgervotum im Falle einer Abstimmungsbeteiligung von über 30 Prozent zu halten.

17 In einem zweiten Referendum am 2.10.2009 nahmen die Iren den Vertrag dann schließlich mit einer Mehrheit von 67,1% der Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 58% an. Parallelen zum Abstimmungsverhalten der Iren bezüglich des Vertrags von Nizza sind offensichtlich. Auch dieser wurde 2001 zunächst abgelehnt, um dann bei einer zweiten Abstimmung ein Jahr später 2002 doch noch angenommen zu werden. Wie beim Vertrag von Nizza waren auch dieses Mal von Seiten der EU Mitgliedsstaaten Zugeständnisse an Irland gemacht worden. Beispielsweise bekommt auch in Zukunft jeder Mitgliedsstaat einen Sitz in der Europäischen Kommission.

18 Vgl. DOWN, I./WILSON, C. J., „From 'permissive consensus' to 'constraining dissensus': a polarizing Union?“, *Acta Politica* 43, 2008, S.26-49.

Richtung eines Gemeinwesens weiterentwickelt hat, welches zahlreiche Aufgaben einen Staates wahrnimmt, um so den Rahmen für eine kritische Auseinandersetzung mit europakritischen Positionen zeichnen zu können.

1.1. Von der „Nouvelle Relance“ in den 1980er Jahren zum Vertrag von Lissabon

Mit der EEA vom 28. Februar 1986 wurden die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften zum ersten Mal grundlegend reformiert. Die wesentlichen Änderungen bestanden in der Einführung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit für Abstimmungen im Rat, in der Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, in der Einführung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) und in der formellen Institutionalisierung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs als Steuerungsgremium für die großen politische Linien der Gemeinschaft.

Mit dem Vertrag von Maastricht sollte eine „neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ erreicht werden (Art. 1 Abs. 2 Europäischer Unions-Vertrag (EUV)). Gleichzeitig wurde das „Drei-Säulen-Modell“ der EU eingeführt. Die „erste Säule“ fasste die drei Europäischen Gemeinschaften, Europäische Atomgemeinschaft (EAG), Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG, die im gleichen Zug in EG umbenannt wurde) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zusammen. Nur die Zusammenarbeit in der „ersten Säule“ folgte dem supranationalen Organisationsmodell. In den beiden anderen Säulen, also der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, folgte man dem Modell intergouvernementaler Zusammenarbeit. Außerdem wurde mit dem Vertrag von Maastricht das Subsidiaritätsprinzip, die Unionsbürgerschaft sowie die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt und der Katalog der Zuständigkeiten der EG auf die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz und transeuropäische Netze erweitert. Auch die Rechte des Europäischen Parlaments wurden durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens weiter ausgebaut.

Es mag paradox erscheinen, dass seit dieser Zeit der Vorwurf eines tatsächlichen oder angeblichen „Demokratiedefizits“ der Entscheidungsprozesse in der EU in der öffentlichen Meinung zum ersten Mal deutlich wahrnehmbar wurde¹⁹. Dies erscheint jedoch verständlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass sich die Zusammensetzung und Funktionsweise der Organe der Europäischen Gemeinschaften seit den 1950er Jahren kaum verändert hat, obwohl sich die Zahl der Mitgliedstaaten von ursprünglich sechs auf damals zwölf erhöht hatte und die mit dem Vertrag von Maastricht neu geschaffene EU deutlich mehr Aufgaben wahrnahm als beispielsweise die EGKS oder EWG zu Beginn der europäischen Integration.

Das große strukturelle Defizit des Vertrages von Maastricht bestand im Versäumnis einer grundlegenden Revision der Zusammensetzung und Organisation der Gemeinschaftsorgane und ihrer Verfahren. Dieses grundsätzliche Problem verstärkte sich noch im Zuge der weiteren Integrationsentwicklung in den 1990er Jahren. Durch die vierte Erweiterungsrunde im Jahr 1995 zählte die EU mittlerweile 15 Mitgliedsstaaten. Durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober

19 Vgl. EICHENBERG, R. C./DALTON, Russel J, *op.cit.*, S. 42.

1997²⁰ wurden die Zuständigkeiten der um die neuen Mitgliedsstaaten erweiterten EU nochmals erweitert. Die vormals der „Zweiten Säule“ intergouvernementaler Zusammenarbeit zugeordneten Politikbereiche Asyl, Einwanderung und Visafragen sowie justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen wurden in die „Erste Säule“ überführt. Zudem wurde die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedstaaten und damit die Möglichkeit eines „Europas der zwei Geschwindigkeiten“ geschaffen. Außerdem führte der Vertrag von Amsterdam einen Hohen Vertreter für die GASP ein.

Zwar wurde das Mitentscheidungsverfahren ausgebaut und die Kontrollrechte des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission verstärkt. Das grundsätzliche Problem der strukturellen und institutionellen Anpassung der Organe an eine erweiterte Gemeinschaft mit erweiterten Zuständigkeiten wurde jedoch wieder versäumt. Der Vertrag ließ die grundsätzlichen strukturellen Fragen, vor allem die der Größe und Zusammensetzung der Organe, der Sitzverteilung und des Umfangs des Mehrheitsentscheidungsverfahrens, weiterhin offen.

Die Notwendigkeit eines weiteren Änderungsvertrages zeichnete sich daher fast schon gleichzeitig mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam am 1. Mai 1999 ab. Mit dem Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001²¹ wurde die Zahl der Materien, über die der Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmen kann, weiter ausgeweitet. Des Weiteren wurde die Zusammensetzung der Kommission, die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament und die Stimmengewichte im Rat an die zum damaligen Zeitpunkt politisch bereits beschlossene Erweiterung der EU um bis zu zehn Staaten aus Ost- und Südosteuropa angepasst. Wieder gingen die strukturellen Reformen jedoch nicht weit genug. Die Schere zwischen Regelungsbereichen und dafür geeigneten Entscheidungsverfahren vergrößerte sich.

Von Seiten der politischen Eliten wurden daher die Rufe lauter, die den „ganz großen Wurf“, eine europäische Verfassung forderten²². Die Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedsstaaten beriefen auf ihrem Gipfeltreffen im Dezember 2001 im Brüsseler Stadtteil Laeken einen Konvent zur Ausarbeitung einer solchen Verfassung ein²³. Zwischen Februar 2002 und Juli 2003 erarbeitete der Konvent unter Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing einen Entwurf. Dieser Entwurf bildete die Grundlage für den Vertrag über eine Verfassung für Europa, der am 29. Oktober 2004 von den

20 Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, 2.10.1997, Amtsblatt Nr. C 340/1.

21 Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, 26.2.2001, Amtsblatt Nr. C 80/1.

22 Vgl. FISCHER, J., „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, *Integration*, 2000, S.149 ff.

23 „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“, 15.12.2001, *Bulletin EU* 12, 2001, I.27. Es wurden vier Ziele für ein Reform vorgegeben: „Eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union“ - dabei sollte vor allem mehr Transparenz in der Kompetenzabgrenzung der Union zu den Mitgliedstaaten erreicht werden. Außerdem sollte überprüft werden, welche Zuständigkeiten für die Union neu zu begründen seien, aber auch welche bisher gemeinschaftlich ausgeübten Zuständigkeiten zurück auf die Mitgliedstaaten übertragen werden können. Die „Vereinfachung der Instrumente der Union“ sowie „mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union“ und schließlich „der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger“.

Staats- und Regierungschefs der EU Mitgliedsstaaten in Rom unterzeichnet wurde. Mit diesem Verfassungsvertrag sollten der EUV und der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in einem einheitlichen Vertrag zusammengefasst, die Säulenstruktur aufgelöst und die EU mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden. Außerdem sollte die vom Europäischen Rat in Nizza im Jahr 2000 feierlich proklamierte Grundrechtscharta rechtsverbindlich und Teil des Primärrechts der EU werden. Erstmals sollten auch die seit Mitte der 1980er Jahre verwendeten Symbole der Union, also Flagge, Hymne und Europatag ebenso wie die später dazugekommene gemeinsame Währung und der Leitspruch der EU „In Vielfalt geeint“ normiert werden. Neben diesen identitätsstiftenden, feierlichen Symbolen sah der Verfassungsvertrag aber in erster Linie grundlegende Reformen in der Organisation und Arbeitsweise der Organe der Union vor. Insbesondere sollte es zu einer klaren Zuständigkeitsabgrenzung zwischen EU und Mitgliedsstaaten kommen. Die Institutionen sollten durch die Schaffung der Ämter eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Außenministers der EU gestärkt, und dem demokratischen Prinzip durch die Einführung des Prinzips der doppelten Mehrheit bei Abstimmungen im Rat und der Möglichkeit für Bürgerinitiativen auf europäischer Ebene Rechnung getragen werden. Auch sollten die europäischen Rechtsakte endlich so genannt werden, die bisherige Verordnung sollte „Gesetz“, die bisherige Richtlinie „Rahmengesetz“ genannt werden. Nicht zuletzt sollte auch die Beteiligung der nationalen Parlamente im europäischen Gesetzgebungsverfahren gestärkt und ein „Subsidiaritäts-Frühwarnsystem“ einschließlich der Möglichkeit einer Subsidiaritätsklage eingeführt werden.

Mit der doppelten Ablehnung per Volksentscheid in Frankreich und den Niederlanden war der Verfassungsvertrag jedoch gescheitert²⁴. In der sogenannten Berliner Erklärung vom 25. März 2007 anlässlich des fünfzigjährigen Bestehens der Römischen Verträge²⁵ beschlossen die Staats- und Regierungschefs EU Mitgliedsstaaten daraufhin einen neuen Anlauf zu einer grundlegenden Vertragsreform. Am 22. Juni 2007 erteilte der Europäische Rat von Brüssel einer Regierungskonferenz das Mandat, einen entsprechenden Vertrag auszuarbeiten. Mit dem daraus entstandenen Vertrag von Lissabon sollten dann die ursprünglichen Ziele des Verfassungsvertrages, die EU demokratischer und ihre Entscheidungsverfahren transparenter und effektiver sowie ihr Handeln insgesamt kohärenter zu gestalten, verwirklicht werden.

Die EU bekam mit dem Vertrag von Lissabon zum ersten Mal in ihrer Geschichte Rechtspersönlichkeit und die bisherige Säulenstruktur wurde aufgegeben. Die wichtigsten primärrechtlichen Verträge, der EUV und der EGV wurden grundlegend geändert, der EGV in „Vertrag über die Arbeitsweise der EU“ (AEUV) umbenannt. Die EU tritt an die Stelle der EG, deren Rechtsnachfolgerin sie ist (Art. 1 Abs. 3 Satz 3 EUV). Die Europäische Atomgemeinschaft wird aus dem ehemaligen „Dachverband“ der EU ausgegliedert und besteht – abgesehen von einer institutionellen Verbundenheit mit der EU – als unabhängige internati-

24 Das Ratifizierungsverfahren in Deutschland wurde nicht zu Ende geführt, die entsprechenden Verfahren in Dänemark, Irland, Polen, Portugal, Schweden, Tschechien und dem Vereinigten Königreich nicht mehr eingeleitet. 17 Mitgliedsstaaten hatten den Verfassungsvertrag zum damaligen Zeitpunkt bereits komplett ratifiziert.

25 *Bulletin EU* 3, 2007, II.1.

onale Organisation fort. Auch die nationalen Parlamente sollen von nun an „aktiv zur guten Arbeitsweise der Union“ beitragen (Art. 12 EUV). Dazu müssen in Zukunft die Entwürfe von Gesetzgebungsakten der EU den nationalen Parlamenten acht Wochen, bevor sie auf die Tagesordnung des Rates gesetzt werden, zugeleitet werden. Die wahrscheinlich praktisch relevantesten Reformen durch den Vertrag von Lissabon betreffen die institutionelle Architektur und die Entscheidungsverfahren. Das gilt in erster Linie für das Europäische Parlament, dessen Rechtsetzungskompetenzen weiter ausgebaut werden. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren heißt fortan ordentliches Gesetzgebungsverfahren und stellt nunmehr den gesetzgeberischen Regelfall dar (Art. 289 Abs. 1 AEUV und Art. 14 Abs. 1 Satz 1 EUV). Im gleichen Zug wurde das Zusammenarbeitsverfahren abgeschafft und die beiden vormals als Anhörung und Zustimmung bekannten Verfahren unter dem Oberbegriff besonderes Gesetzgebungsverfahren zusammengefasst (Art. 289 Abs. 2 AEUV). Eine nicht unerhebliche Änderung betrifft die Terminologie zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, das zukünftig „in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl“ gewählt wird (Art. 14 Abs. 3 EUV) und sich nicht mehr aus Vertretern „der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 189 Abs. 1 EUV), sondern aus „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger“ (Art. 14 Abs. 2 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV) zusammensetzen wird.

Die Abstimmungsregeln im Rat wurden geändert. Zukünftig wird er im Regelfall mit qualifizierter Mehrheit entscheiden (Art. 16 Abs. 3 EUV). Die qualifizierte Mehrheit wird anhand der sogenannten „doppelten Mehrheit“ ermittelt, wonach für das Erreichen der qualifizierten Mehrheit gleichzeitig eine Mehrheit von 55 % der Mitgliedstaaten und 65 % der Bevölkerung der EU erforderlich ist. Neu ist zudem, dass Beratungen und Abstimmungen über Entwürfe von Gesetzgebungsakten im Rat erstmals öffentlich sind (Art. 16 Abs. 8 EUV).

Durch den Vertrag von Lissabon wurde die EU tatsächlich auf ein neues, in der Geschichte der europäischen Integration einmaliges, demokratisches Fundament gestellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die öffentliche Kritik am Projekt der europäischen Integration damit gänzlich verschwinden wird. Um diese Frage beantworten zu können, werden im Folgenden die verschiedenen Typen europakritischer Positionen dargestellt um ihre Bedeutung anschließend im Kontext der Integrationstheorien zu untersuchen.

1.2. Die Herausbildung von Kategorien und Typen europakritischer Positionen

„Das Feld der Europakritiker ist so zersplittert wie unübersichtlich“²⁶. Je nach Überzeugung oder vertretener politischer Position wird Kritik am Projekt der europäischen Integration entweder daran geäußert, dass die Integration zu weit ginge oder aber eben nicht weit genug reiche bzw. sich in eine falsche Richtung entwickeln würde. Ideologisch motivierte „Fundamentalopposition“ lehnt die EU generell ab – entweder wird sie als Ausdruck eines neo-liberalen Wirtschaftsmodells abgelehnt oder der Verlust der Steuerungsfähigkeit souveräner Nationalstaaten wird aus grundsätzlichen Erwägungen der ideologischen Überhöhung des Nationalstaates beklagt. In diesem Fall kann man von „Anti-Europäismus“ sprechen. Dergestalt „ideologische“ Anti-Europäer lehnen jede

26 HOFFMANN, I./BRANTNER, F., *op.cit.*, S.2.

föderale Vision einer EU bzw. mögliche Finalität des Einigungsprozesses kategorisch ab, da entweder der Nationalstaat und die nationale Gemeinschaft sowie der Wert der nationalen Identität als höherrangig gegenüber einer europäischen Identität oder europäischen Gemeinschaft eingestuft werden oder die fundamentale Ablehnung der EU auf anderen ideologischen Überzeugungen fußt. Zu denken wäre hier an die extreme politische Linke, die vor allem die marktwirtschaftlichen Prinzipien der EU ablehnt²⁷ und in ihr insbesondere nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon keine Struktur der Friedenssicherung erkennt, sondern vielmehr eine militaristische Organisation sieht²⁸.

Im Gegensatz dazu lehnen „Alter-Europäisten“ oder „Euroskeptiker“ das Projekt der europäischen Integration nicht grundsätzlich ab, sondern – wie der Name schon sagt – schlagen Alternativen zur tatsächlichen Ausgestaltung der europäischen Integration vor bzw. kritisieren lediglich bestimmte Aspekte der Integration. Im Einzelfall könnte man sogar ausgesprochene Befürworter des Integrationsprojekts unter diesen Oberbegriff subsumieren, denen der Integrationsfortschritt beispielsweise nicht weitreichend und schnell genug erscheint.

Man kann grundsätzlich zwischen individuellen und kollektiven europakritischen Akteuren unterscheiden. Die interessanteste Rolle unter den kollektiven Akteuren spielen dabei europakritische politische Parteien, insbesondere jene, die im Europäischen Parlament vertreten sind. Die Tatsache, dass Abgeordnete des Europäischen Parlaments von einer Institution alimentiert werden, die sie ja eigentlich ablehnen und zudem dort eine Tribüne zur Darstellung der eigenen Positionen finden, mag durchaus paradox anmuten.

Es ist jedoch zu beachten, dass europaskeptische Abgeordnete im Europäischen Parlament kein neues Phänomen darstellen. Bereits in der ersten Legislaturperiode nach den Direktwahlen zum Europäischen Parlament 1979 waren europaskeptische Abgeordnete darin vertreten. Seit 1994 gibt es die erste Fraktion, deren einzig verbindendes Element zwischen ihren Mitgliedern deren europakritische Position ist. Seit 2009 nennt sich diese Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD)“. Sie stellt mit 32 Mitgliedern die kleinste Fraktion im Europäischen Parlament dar und setzt sich hauptsächlich aus Abgeordneten der britischen „United Kingdom Independence Party“ und der italienischen „Lega Nord“ zusammen. Gemessen an der Skala von Krouwel und Abts kann man die meisten Mitglieder der EFD-Fraktion wohl als „harsh eurocynics“, also als „harte“ Anti-Europäisten einstufen, die die EU insgesamt ablehnen, bzw. die sich dafür einsetzen, dass der Staat, dessen Volk sie vertreten, aus der EU austritt.

Neben dieser Fraktion ist auch die 54 Abgeordnete zählende Fraktion „Europäische Konservative und Reformisten (ECR)“ als europakritisch einzustufen. Ih-

27 Vgl. LANDAIS, B./MONVILLE, A./YAGHLEKDJIAN, P., *L'idéologie européenne*, Brüssel, 2008.

28 Insbesondere die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die gem. Art. 42 bis Art. 46 EUV nun integraler Bestandteil der GASP wird kritisiert. Der Rat hat nunmehr die Möglichkeit, Beschlüssen über Einsätze zu treffen, „bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann“ (Art. 43 Abs. 2 EUV). Darüber hinaus wird mit dem Vertrag von Lissabon eine kollektive Beistandspflicht der Mitgliedstaaten eingeführt. Im Fall eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates „schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“ (Art. 42 Abs. 7 Unterabsatz 1 Satz 1 EUV). Im Bereich der GASP ist der Gerichtshof auch in Zukunft grundsätzlich nicht zuständig.

re Mitglieder sind jedoch weniger als anti-europäisch sondern eher als europaskeptisch einzustufen. Diese Fraktion setzt sich hauptsächlich aus Abgeordneten der britischen „Conservative Party“, der polnischen Partei „Prawo i Sprawiedliwość“ und der tschechischen Partei „Občanská demokratická strana“ zusammen. In dieser Fraktion finden sich jedoch keine Abgeordneten, die die EU insgesamt ablehnen, sondern vielmehr solche, die sich für eine stärkere klassisch intergouvernementale Zusammenarbeit auf europäischer Ebene einsetzen.

Auch in der 35 Abgeordnete zählenden Fraktion „Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) gibt es europaskeptische Positionen. Allerdings kann in dieser Fraktion keine einheitliche Haltung festgestellt werden. Einzelne Abgeordnete dieser Fraktion vertreten sogar dezidiert pro-europäische Positionen. Oft verwendete linke Argumente gegen die EU sind ihre angeblich elitäre wirtschaftsliberale Orientierung und ihr angeblicher latenter Militarismus bzw. Imperialismus²⁹. Außerdem finden sich unter den meisten der 27 fraktionslosen Abgeordneten solche, die europakritische Positionen vertreten, die von Skepsis bis zur umfassenden Ablehnung reichen. Im letzteren Fall handelt es sich in erster Linie um Abgeordnete rechtsextremer Parteien.

In der Literatur haben sich erste Typologisierungen und Kategorisierungen von EU-kritischen Positionen herausgebildet. Taggart und Szczerbiak unterscheiden zwischen „hard“ und „soft euroscepticism“³⁰. Krouwel und Abts skalieren von „mild euroscepticism“ zu „harsh eurocynicism“³¹. Mudde und Kopecký haben ein Matrix-Modell entwickelt, das die vier Faktoren „europophile“ bzw. „europahobe Grundeinstellung“ sowie „EU-Pessimismus“ und „EU-Optimismus“ in Beziehung setzt³². Hooghe und Marks haben zwei politische Lager von Parteien identifiziert, in denen europakritische Positionen besonders stark ausgeprägt sind. Das sind zum einen das „GAL“-Lager – *green, alternative, liberian* – und zum anderen das „TAN“-Lager – *traditionalism, authority, nationalism*. Grundsätzlich kann man zwischen fundamentaler Opposition gegenüber und konstruktiver Kritik an der europäischen Integration unterscheiden. Fundamentalopposition lehnt demnach die EU als politische Gemeinschaft grundsätzlich ab, wohingegen sich konstruktive Kritik an der EU auf einzelne Aspekte der Funktionsweise der EU bezieht³³. Unter den „TAN-Parteien“, wie beispielsweise dem französischen „Front National“ oder der Österreichischen „FPÖ“ finden sich verstärkt anti-europäische Positionen, die der europäischen Integration grundsätzlich ableh-

29 Vgl. HOFFMANN, I./BRANTNER, F., *op.cit.*, S.3.

30 Vgl. TAGGART, P./SZCZERBIAK, A., „Three patterns of party competition over Europe“, paper prepared for the Conference *Euroscepticism – Causes and Consequences*, Amsterdam, 1-2.7.2005, S.4-5: „On the one hand ‘hard Euroscepticism’ is where there is a *principled* opposition to European integration based on the ceding or transfer of powers to supranational institution such as the EU. ‘Soft Euroscepticism’ is where there is *not a principled* objection to the European integration project transferring powers to a supranational body such as the EU, but there is opposition to the EU’s current or future planned trajectory based on the *further* extension of competencies that the EU is planning to make“.

31 Vgl. KROUWEL, A./ABTS, K., „Varieties of Euroscepticism and populist mobilization: transforming attitudes from mild Euroscepticism to harsh Eurocynicism“, *Acta Politica* 42, 2007, S.252-270.

32 KOPECKÝ, P./MUDDE, P., „Two sides of Euroscepticism: party positions on European integration in East Central Europe“, *European Union Politics* 3:3, 2002, S.297-325.

33 Vgl. WEßELS, B., *op.cit.*, S. 66.

nend gegenüberstehen. Unter den „GAL-Parteien“, dagegen eher solche, die euroskeptische Positionen vertreten aber eine Mitgliedschaft ihres jeweiligen Landes in der EU nicht grundsätzlich ablehnen, wie beispielsweise „Die Linke“ in Deutschland. Parteien des TAN-Spektrums sind nicht zwangsläufig dem rechten politischen Lager zuzurechnen. In den neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas finden sich darunter beispielsweise Nachfolgeorganisationen der ehemaligen kommunistischen Staatsparteien³⁴.

Im Folgenden sollen unter Ausklammerung der „anti-europäischen Fundamentalopposition“, die verschiedenen Kategorien „konstruktiver Europakritik“ in den Kontext der Theorien zur europäischen Integration gesetzt werden, um ihre jeweilige Bedeutung für den Integrationsprozess erklären zu können.

2. Europakritische Positionen in den Integrationstheorien

Die Väter und Mütter der europäischen Integration agierten nach 1945 nicht aus der Situation eines „Vakuums“ heraus, sondern konnten an eine lange ideengeschichtliche Tradition der europäischen Einigungsmodelle anknüpfen. Ausgangspunkt für die europäische Integration war die Sehnsucht nach Friedenssicherung und Stabilität in Europa³⁵. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges lag Europa wirtschaftlich am Boden. Unter dem Eindruck der Katastrophe dieses Krieges stellte sich die Frage, wie eine solche Tragödie in Zukunft vermieden werden könnte. Unmittelbar nach Kriegsende wurden überall in Europa Vereinigungen gegründet, die sich der europäischen Sache verschrieben hatten. Ursprüngliche Initiativen dieser verschiedenen *pressure groups*³⁶ richteten sich auf die Gründung Vereinigter Staaten von Europa und die Bildung eines europäischen Bundesstaates. Mit dem Europarat wurde die erste politische Organisation nach dem zweiten Weltkrieg geschaffen, die das Ziel hatte, Einheit und Zusammenarbeit in Europa zu fördern³⁷.

Schon in der Frühgeschichte der europäischen Integration wurde die Teilung der Integrationsbefürworter in zwei Strömungen deutlich. Bereits auf dem Europa-Kongress der Europäischen Bewegung in Den Haag im Jahr 1948 verlief die unsichtbare Trennungslinie zwischen den Delegierten, die dem „föderalistischen“ und jene, die dem „realistischen“ Lager zuzurechnen waren. Die „Realisten“ strebten eine engere Zusammenarbeit der Staaten Europas nach klassischem Prinzip der intergouvernementalen Zusammenarbeit ohne Übertragung von Ho-

34 Vgl. HOOGHE, L./MARKS, G., „A Postfunctionalist Theory of European Integration“, *op.cit.*, S.17-18.

35 Vgl. JUDT, T., *Die Geschichte Europas seit dem Zweiten Weltkrieg*, Bonn, 2006; LOTH, W., *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939-1957*, Göttingen, 1990; NIESS, *Die europäische Idee - aus dem Geist des Widerstands*, Frankfurt a.M., 2001; WIRSCHING, „Europa als Wille und Vorstellung, Die Geschichte der europäischen Integration zwischen nationalem Interesse und großer Erzählung“, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 2006, S. 88 ff.

36 Die teilweise vor 1945 gegründeten Vereinigungen für einen Zusammenschluss der europäischen Staaten bildeten zusammen mit Verbänden, die nach dem Ende des Krieges gegründet wurden, die politische Bewegung, die 1948 zum Kongress im niederländischen Den Haag einlud und auf die Regierungen der europäischen Staaten entscheidenden Einfluss ausübte, so dass es 1949 zur Gründung des Europarates kam.

37 TESKE, H., *Europa zwischen gestern und morgen. Von den Römischen Verträgen bis zur Europäischen Akte*, Köln, 1988, S.28: „Der Europarat war der erste Zusammenschluss europäischer Staaten zu einer ständigen politischen Institution und die erste Organisation, die allein europapolitischen Zielen gewidmet war“.

heitsrechten auf eine supranationale Ebene an. Im Gegensatz dazu wollten die „Föderalisten“ eine neue Form der Zusammenarbeit über den funktionalen Ansatz der Unionisten hinaus mit dem Ziel eines europäischen Bundesstaates³⁸. Schon zu diesem frühen Stadium der Europäischen Integration können daher zwei grundsätzliche europapolitische Positionen identifiziert werden, die sich zur jeweils anderen als Alternative oder „Alter-Europäismus“ darstellen.

2.1. Die Rolle von europakritischen Positionen in den klassischen Integrations-theorien

Nach dem normativen Konzept des Föderalismus wird die Notwendigkeit der föderalen Konstitutionalisierung Europas mit der Überlegenheit dieser Methode im Vergleich zu anderen Ansätzen der Integration erklärt. Alle anderen Formen wären im Hinblick auf die dauerhafte Friedenssicherung weniger geeignet. Der Motor der europäischen Integration liege demnach in einer Art logischer Notwendigkeit.³⁹ Nach föderalistischer Auffassung handele es sich bei Nationalstaaten um einen Anachronismus und die klassisch völkerrechtliche Form der Zusammenarbeit in zwischenstaatlichen Organisationen wird als ineffektiv erachtet. Der Föderalismus geht vom gewünschten Ergebnis der Integration, einem europäischen Bundesstaat aus, und bewertet daher alle möglichen oder tatsächlichen Integrationsschritte im Hinblick auf deren Geeignetheit zur Erreichung dieses Ziels bzw. interpretiert den jeweiligen Stand der Integration als unvollendete Ausprägung der angestrebten Finalität. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass die EG/EU trotz inkrementeller Veränderungen in ihrer über fünfzigjährigen Geschichte über lange Strecken in ihren Grundstrukturen weitestgehend unverändert geblieben ist.

Nachdem sich in den ersten Jahren des Bestehens des Europarats abzeichnete, dass sich die von den europäischen Föderalisten angestrebte umfassende politische Integration im Rahmen des Europarats gegen den Widerstand der „Realisten“ nicht durchsetzen ließ, wurde mit Gründung der EGKS im Jahr 1952 der Prozess einer funktional-sektoriellen wirtschaftlichen Integration eingeleitet. Gemäß dieser funktionalen „Monnet-Methode“ sollte über eine möglichst weitgehende wirtschaftliche Verflechtung im Rahmen eines gemeinsamen Markts die

38 WOYKE, W. *Handwörterbuch Internationale Politik*, Opladen, 1990, S.171: „Die Auseinandersetzungen gipfelten in der Konfrontation zweier gegensätzlicher Konzepte: einerseits ein eher loser, auf Kooperation beruhender Staatenbund mit minimalem Souveränitätsverzicht und folglich mit bestimmendem Einfluss der nationalen Regierungen (Konföderation); andererseits ein Bundesstaat auf parlamentarischer Grundlage mit supranationalen, also von den Regierungen der integrierten nationalen Einheiten unabhängigen Organen (Föderation)“.

39 Als wichtige ideengeschichtliche Quellen des Föderalismus ist zum einen Pierre-Joseph Proudhon zu nennen. In seinem bereits 1863 erschienen Werk *Du Principe Fédératif* forderte er demokratische Reformen in den europäischen Staaten durch Reorganisation und Dezentralisierung der Verwaltung mit der Entscheidungskompetenz auf der untersten Ebene. Parallel sollte die Übertragung von Souveränitätsrechten auf eine supranationale Ebene erfolgen. Ein weiterer wichtiger Einfluss geht auf den ersten sozialistischen Ministerpräsidenten Frankreichs Léon Blum (1936-1938), zurück, der in der Gefangenschaft 1941 die Schrift *A l'échelle humaine* verfasste, die im Untergrund zirkulierte und viele pro-europäische Widerstandsgruppen maßgeblich beeinflusste. Darin entwickelte er das Konzept einer Neuordnung Europas mit einer starken supranationalen Instanz nach dem Sieg über den Nazi-Deutschland. Vgl. BITSCH, M.-T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Brüssel, 2001, S.25 ; BRUNETEAU, B., *Histoire de l'unification européenne*, Paris, 1996, S.12.

praktische Notwendigkeit politischer Integration herbeigeführt werden⁴⁰. Nach dem Scheitern des Projekts einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch das ablehnende Votum in der französischen Nationalversammlung wurde dieser funktionale Ansatz auch den 1957 geschlossenen Römischen Verträgen, also dem Vertrag zur Gründung der EAG und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV) zugrunde gelegt⁴¹.

Dieses Vorgehen fand in der Wissenschaft seinen Niederschlag in der bis zur Mitte der 1960er Jahre vorherrschenden Integrationstheorie, dem Neofunktionalismus⁴². Der Neofunktionalismus baut auf der Theorie des Funktionalismus⁴³ auf, welche sowohl das Denken über die politische Integration von Wissenschaftlern als auch von politischen Entscheidungsträgern bis in die 1950er Jahre hinein geprägt hat⁴⁴. Die Grundannahme des Funktionalismus besteht darin, dass die bloße Existenz einer möglichen Diskrepanz zwischen dem Umfang der zu lösenden Probleme und dem territorialen Umfang politischer Steuerungsfähigkeit bei den politischen Entscheidungsträgern so großen Handlungsdruck erzeugen wird, dass er zu Reformen und letztlich zur Übertragung von Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen führen wird.

Hat die Zusammenarbeit zwischen Staaten auf supranationaler Ebene in einem bestimmten „technischen“ d.h. souveränitätsfernen Politikbereich (*low politics*) erst einmal begonnen, werde sich daraus eine Dynamik entwickeln, die immer weitere Kreise zieht und zu einer Ausweitung der Zusammenarbeit in anderen Politikbereichen führt, dem sogenannten *spill-over*-Effekt. Die europäische Integration ist nach dieser Theorie letztlich das Ergebnis der Aktivitäten derjenigen Akteure, die besonders aktiv bei der Suche nach neuen Strukturen der Zusammenarbeit sind, quasi einer „Avantgarde“ der Integration. Nach neofunktionalistischer Sichtweise nehmen die Kompetenzen der Organe der EG/EU quasi automatisch zu, weil in allen Mitgliedsstaaten die Politikbereiche so eng miteinander verflochten sind, dass die Integration eines Politikbereichs auf supranationaler Ebene eine Sogwirkung auf andere funktional eng verbundene Politikbereiche hat⁴⁵. Öffentliche Kritik an dieser Entwicklung, europaskeptische

40 Vgl. STIKKER, „The functional approach to European integration“, *Foreign Affairs*, 1951, S.436 ff.; KÜSTERS, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, 1982, S.55 ff. und 79 ff.

41 Vgl. FISCHER, P., „Die Bundesrepublik und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft“, in HERBST, L./BÜHRER, W./SOWADE, H. (Hrsg.), *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, München, 1990, S.279-298.

42 Deren Gründer und wichtigster Vertreter ist E.B. HAAS: *The Uniting of Europe*, Stanford; 1958. Weiterentwickelt wurde die Theorie von P.C. SCHMITTER: „A revised theory of regional integration“, in LINDBERG, L.N./SCHEINGOLD, S.A. (Hrsg.), *Regional integration. Theory and research*, Cambridge, 1971, S.232-264; Vgl. auch CONZELMANN, T., „Neofunktionalismus“, in SCHIEDER, S./SPINDLER, M. (Hrsg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen, 2006, S.145-174 und GIERING, C., *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*, Bonn, 1997, S.65-69.

43 Als deren Hauptvertreter kann angesehen werden: D. MITRANY, *A working peace system, an argument for the functional development of international Organization*, New York, 1943.

44 Vgl. CAPORASO, J. A., *Functionalism and regional integration: a logical and empirical assessment*, Beverly Hills, 1972; HOOGHE, L./MARKS, G., „The Neofunctionalists were almost right: politicization and European integration“, in CROUCH, C./STREECK W. (Hrsg.), *The diversity of democracy. Corporatism, social order and political conflict*, Cheltenham, 2006, S.205-222.

45 Vgl. PIERSON P., „The path to European integration. A historical-institutionalist analysis“, *Comparative Political Studies* 29(2), 1996, S.139.

oder anti-europäistische Positionen spielen nach klassisch neo-funktionalistischer Auffassung schlichtweg keine Rolle⁴⁶.

Die schon erwähnte „Krise des leeren Stuhls“ in den Jahren 1965-1966 führte jedoch zu einem Paradigmenwechsel in der Wissenschaft. Bis in die 1980er Jahre übernahm der große Gegenspieler des Neofunktionalismus, der Intergouvernementalismus, die wissenschaftliche Meinungsführerschaft. Der Intergouvernementalismus betrachtet die europäische Integration schon etwas kritischer – allerdings nur was die Gestaltungsmöglichkeiten supranationaler Akteure betrifft, nicht in Hinblick auf die Rolle der öffentlichen Meinung, politischer Parteien oder innerstaatlicher gesellschaftlicher Gruppen. Die Theorie baut auf den realistischen⁴⁷ und neo-realistischen⁴⁸ „Schulen“ der internationalen Politik auf. Diese Theorien der internationalen Beziehungen erachten die souveränen Nationalstaaten als die einzig tatsächlich Politik gestaltenden Akteure auf internationaler Ebene.

Eine der Hauptannahmen dieser Denkschule besteht darin, dass die Nationalstaaten sich gegen die Übertragung von politischen Gestaltungskompetenzen auf supranationale Einrichtungen soweit wie mögliche wehren, und wenn sie Kompetenzen übertragen, dies nur unter der Prämisse tun, dass es ihren eigenen nationalstaatlichen Interessen nutzt bzw. sie diese hierdurch besser durchsetzen können. Die souveränen Staaten werden deshalb als die Hauptakteure auf internationaler Ebene angesehen, weil nur sie in der Lage seien, verbindliche Vorschriften zu setzen und Sanktionen im Falle ihrer Nichtbeachtung festzulegen und durchzusetzen. Von den klassischen realistischen Theorien in den internationalen Beziehungen werden die Staaten dabei als unitäre Akteure angesehen, unabhängig von ihrer internen Organisation, innerstaatlicher Opposition oder gesellschaftlichen Gruppen. Tatsächliche wirtschaftliche, politische oder militärische Macht wird als die einzige Möglichkeit anerkannt, Interessen in einem anarchischen internationalen System durchzusetzen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, „Kräfte zu bündeln“, um die staatliche Souveränität soweit wie möglich zu schützen, insbesondere in Bereichen der so genannten „high politics“, wie Verteidigung, Außenpolitik, innere Sicherheit, Steuern, usw. Nach dieser „realistischen“ Auffassung wären also alle EU Mitgliedsstaaten *per se* als europakritisch einzustufen.

Der Ansatz von Stanley Hoffmann geht über diese einseitige Sichtweise hinaus und bezieht weitere Perspektiven in das Analyseraster ein, nämlich die histo-

46 Die neo-funktionalistische „Schule“ war geprägt von der anfänglichen Geschwindigkeit und Breite der wirtschaftlichen Integration in Westeuropa in den 1950er und 1960er Jahren. Die zentrale Frage richtete sich auf die Gründe des hohen Reformtempo. Transnationalen Interessengruppen wurde eine prominente Rolle in diesem Veränderungsprozess zugesprochen. Einmal in Gang gesetzt, würde sich der Prozess verselbständigen und immer weitere Kreise ziehen. Supranationale Akteure würden mehr und mehr Kompetenzen beanspruchen und auch an sich ziehen. Mit der Zunahme an Integration in einzelnen Politikbereichen würde die Übertragung von Kompetenzen auf die supranationale Ebene in anderen Politikbereichen eine Zwangsläufigkeit darstellen.

47 Z.B. die amerikanische realistische Theorie von K. WALTZ, *Man, the state and war*, New York, 1959 und *Theory of international politics*, Reading, 1979. Oder die realistische „Münchener Schule“ von G.K. KINDERMANN, *Grundelemente der Weltpolitik*, München, 1981.

48 Vgl. KEOHANE, R.O., *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, 1984 und *International institutions and state power. Essays in international relations theory*, San Francisco, 1989, S.1-20; KEOHANE, R. O./NYE, J., *International relations theory. Power and interdependence*, New York, 2000.

rischen, gesellschaftlichen, technischen und weltpolitischen Kontextbedingungen⁴⁹. Doch kommt auch Hoffman zu dem Ergebnis, dass der Fortgang der europäischen Integration einzig von den souveränen Entscheidungen der Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt wird. Die EU erscheint somit als das pragmatische Ergebnis von Verhandlungen zwischen souveränen Staaten aus rein wirtschaftlichen Motiven. Die Übertragung von Zuständigkeiten von Seiten der Mitgliedsstaaten auf eine supranationale Einrichtung erfolgt nur dann, wenn es für die mitgliedstaatlichen Regierungen Vorteile mit sich bringt, vorzugsweise in den Bereichen des Handels und der Bereitstellung öffentlicher Güter.

Nach dieser Auffassung ist eine Integration gegen die Interessen des Staates schlichtweg unmöglich. Es stellt sich jedoch die Frage warum die Nationalstaaten dann überhaupt Kompetenzen auf supranationale Einrichtungen übertragen haben. Robert Keohane gab darauf die Antwort, dass Staaten ein internationales Regime zur Begründung heranziehen können, um unpopuläre innenpolitische Maßnahmen damit rechtfertigen zu können⁵⁰. Damit liefert er zugleich ein Argument für Kritik oder innerstaatlichen Widerstand gegenüber der supranationalen Ebene. Alan Milward argumentierte, dass die europäische Integration für die EU Mitgliedsstaaten eine Möglichkeit biete, wirtschaftliche Modernisierungsmaßnahmen gegenüber ihren Bürgern vermitteln zu können und diese im Gegenzug von den durch die wirtschaftliche Integration bedingten Wohlfahrtsgegewinnen profitieren können⁵¹. Indem somit supranationalen Instanzen der „schwarze Peter“ für die Erklärung unpopulärer Maßnahmen gegenüber der mitgliedstaatlichen Öffentlichkeit zugeschoben werden kann, wird zwangsläufig eine skeptische, wenn nicht gar ablehnende Haltung gegenüber dem Integrationsprojekt in der Öffentlichkeit erzeugt.

Auch der liberale Intergouvernementalismus⁵² folgt den prinzipiellen Grundannahmen, dass im Kern nur die mitgliedstaatlichen Regierungen maßgebliche Akteure im Integrationsprozess seien. Allerdings werden die Grundannahmen des Realismus und des Intergouvernementalismus um weitere Aspekte ergänzt. Andrew Moravcsik entwickelte vor dem Hintergrund der EEA und des Vertrags von Maastricht eine ökonomische Integrationstheorie, die zu dem Ergebnis kommt, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen bei den Vertragsverhandlungen in erster Linie die wirtschaftlichen Präferenzen der jeweiligen nationalen Interessengruppen bei den Verhandlungen über Verträge vertreten. Der Widerstand gegen bestimmte Aspekte der Integration kann durch die nationalen wirtschaftlichen Egoismen interpretiert werden, die Ergebnisse von Verhandlungen zwischen den Vertretern der unterschiedlichen wirtschaftlichen Interessen mit ihren jeweiligen Regierungen sind. Die Ergebnisse dieser internen Debatten führten dann zur möglichen Vertretung protektionistischer Positionen gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten und den supranationalen Strukturen der EU - Euro-skeptizismus der Mitgliedstaaten als inhärentes Merkmal der EU.

49 Vgl. HOFFMANN, S., „Probleme der Theorienbildung“, in HAFTENDORN, H. (Hrsg.), *Theorie der Internationalen Politik. Gegenstand und Methode der Internationalen Beziehungen*, Hamburg, 1975, S.39-51.

50 KEOHANE, R., „The demand for international regimes“, *International Organization* 36:2, 1982, S.325-355.

51 MILWARD, A., *The European rescue of the Nation-State*, Berkeley, 1992.

52 Vgl. MORAVCSIK, A., „Preferences and power in the European Community: a liberal inter-governmentalist approach“, *Journal of Common Market Studies* 31:4, 1993, S.469.

Über lange Zeit waren die zentralen Forschungsfragen sowohl des Neofunktionalismus als auch des Intergouvernementalismus, ob die entscheidenden Impulse für die Integration eher von den nationalen Regierungen oder von supranationalen Institutionen, insbesondere der Europäischen Kommission, ausgehen bzw. inwieweit letztere abhängig oder unabhängig von den nationalen Regierungen agieren kann und ob der Integrationsprozess zu qualitativen Veränderungen innerhalb der Mitgliedsstaaten führt⁵³. Die Frage nach der Rolle europakritischer Positionen in Parteien, Verbänden oder der öffentlichen Meinung blieb gänzlich unberührt.

Die Prämissen des Intergouvernementalismus und des Neofunktionalismus bieten jedoch grundsätzliche Ansatzpunkte für die Begründung europakritischer Positionen, die je nachdem, ob der Kritiker dem Projekt zustimmend oder ablehnend bzw. optimistisch oder pessimistisch gegenübersteht, unterschiedlich ausfallen. Ein „optimistischer Europhiler“ kann demnach überhaupt nicht als Europakritiker eingestuft werden, da er sich mit dem Projekt der europäischen Integration voll identifiziert und auch zuversichtlich im Hinblick auf die Integrationsfortschritte ist. Dabei kann er sich in seiner Überzeugung sowohl auf das normative Modell des Föderalismus als auch auf das empirisch-analytische Modell des Neofunktionalismus stützen. Ein „pessimistischer Europhiler“ befürwortet zwar grundsätzlich das Projekt der europäischen Integration, ist aber eher von den Prämissen des Intergouvernementalismus überzeugt, nach denen die Nationalstaaten nach wie vor die zentrale Rolle im Integrationsprozess spielen und diesen ganz nach ihrem Belieben steuern, also vorantreiben oder bremsen können⁵⁴. Ein „pessimistischer Europhober“ steht dem Projekt der Europäischen Integration grundsätzlich ablehnend gegenüber. Die Vision eines europäischen Bundesstaates mag nach dieser Auffassung daher auch als die schlechteste Option angesehen werden und wird als solches abgelehnt. Die von Seiten des Intergouvernementalismus grundsätzlich potentiell beherrschende Stellung der Nationalstaaten wird geteilt und in der Konsequenz, dass die Vertiefung der Integration unwahrscheinlich ist (daher „pessimistisch“ im Hinblick auf den Integrationsfortschritt) begrüßt. Das Engagement der „Anti-Europäer“ mag sich daher auf die Annahme stützen, dass es so etwas wie einen Integrationsautomatismus nicht gibt, dass die Nationalstaaten ihre starke Position daher nicht grundlos und freiwillig aufgeben sollten und es sich grundsätzlich lohnt, sich politisch für die weitestgehende Beibehaltung nationaler Souveränitätsrechte einzusetzen. Die „optimistisch Europhoben“ befinden sich dagegen in der paradoxen und bemißleidenswerten Situation, dass sie einer mächtigen Entwicklung gegenüberstehen, nämlich der Vertiefung der Integration, deren Fortschritt sie für sehr wahrscheinlich halten und daher nur schwer ver- sondern allenfalls behindern können, um die ihrer Meinung nach „schlimmsten Folgen“ dieser Entwicklung zu verhindern.

53 Vgl. STONE SWEET, A./BRUNELL, T., „Constructing a supranational constitution: dispute resolution and Governance in the European Community“, *American Political Science Review* 92, 1998, S. 63-81; MORAVCSIK, A., *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, N.Y., 1998.

54 Vgl. BIELING, H.-J., „Intergouvernementalismus“, in BIELING, H.-J./LERCH, M. (Hrsg.), *op.cit.*, S.106: „Der Intergouvernementalismus unterbreitet eine nüchterne, realistisch-skeptische Analyseperspektive der europäischen Integration“.

Allen „klassischen“ Theorien zur Erklärung der Europäischen Integration gemein ist, dass sie zwar Schwerpunkte hinsichtlich der entscheidenden Akteure, Antriebsfedern, Interessen und Hemmnisse für die Integration unterschiedlich gewichten, jedoch dem Prozess der Integration als solchem nicht wertend positiv oder negativ gegenüber stehen. Der Föderalismus als normative Theorie propagiert dagegen das Ideal eines europäischen Bundesstaates als erstrebenswertes Ziel. Die empirisch-analytischen Theorien des Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus nehmen keinerlei Wertung an der Integration an sich vor, sondern versuchen nur die nach der jeweiligen Auffassung zutreffenden Integrationsdynamiken klar herauszuarbeiten.

Es stellt sich nun die Frage, ob es nicht auch Theoriegebäude zur Analyse der Europäischen Integration gibt, welche kritische Positionen stärker oder gar explizit in die Erklärung mit einbeziehen.

2.2. „Kritische“ Integrationstheorie und die „normative Wende“ in der Integrationsforschung

Der vom *mainstream* politikwissenschaftlicher Europaforschung weitestgehend ignorierte Forschungsstrang des Neogramscianismus⁵⁵ hat explizit das Ziel, die Macht und Herrschaftsverhältnisse im politischen System der EU kritisch zu hinterfragen und gesellschaftliche Alternativen aufzuzeigen. Ausgangspunkt für die neogramscianische Integrationstheorie war die eingangs dargestellte neue Integrationsdynamik Mitte der 1980er Jahre im Zuge der EEA. Die wirtschaftspolitische Entwicklung in der EG/EU wird dabei im Kontext globaler ökonomischer Transformationsprozesse neo-liberalen Musters betrachtet, insbesondere im Rahmen von Organisationen und Verhandlungsarenen wie der *World Trade Organisation* (WTO), dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank und der Gruppe der Acht (G8)⁵⁶.

Eine zentrale Bedeutung kommt dem Begriff der Hegemonie zu, der jedoch nicht im militärischen Sinne, sondern im Sinne einer breiten gesellschaftlichen Übereinstimmung mit den grundlegenden Werten und Überzeugungen der „herrschenden“ internationalen Wirtschaftseliten zu verstehen ist. Der Begriff bezeichnet somit das Ergebnis der gezielten Steuerung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Verhältnisse durch einen internationalen Interessenverbund neoliberaler Finanzeliten. Stephen Gill spricht in diesem Zusammen-

55 Die Vertreter dieser Theorie übertragen die theoretischen Konzepte des italienischen marxistischen Philosophen Antonio Gramsci (1891-1937) auf das System der Europäischen Union. Ursprünglich wurden Gramscis Theorien von Robert W. Cox Anfang der 1980er Jahre auf die Theorie der Internationalen Beziehungen übertragen. Vgl. COX, R. W., „Social Forces, States and World Orders“, *Millenium* 10:2, 1981, S. 126-155. Hieraus entwickelte sich der integrationswissenschaftliche Forschungsstrang des Neogramscianismus, der in erster Linie von Kees van der Pijl, Henk Overbeek und Otto Holman sowie von Stephen Gill begründet wurde. Vgl. OVERBEEK, H., „Auf dem Weg zu einer neo-gramscianischen Theorie der europäischen Integration – das Beispiel der Steuerharmonisierung“, in BIELING, H.-J./STEINHILBER, J. (Hrsg.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, 2000, S. 162-189; GILL, S., „A Neo-Gramscian Approach to the European Integration“, in CAFRUNY, A. W./RYNER, M. (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Lanham u.a., 2003, S. 131-141.

56 Vgl. BOHLE, D., „Neogramscianismus“ in BIELING, H.-J./LERCH, M. (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S.203.

hang von einem „disziplinierenden Neoliberalismus“, der geeignet ist, Konsens bei Regierungen, Parteien, Organisationen und Individuen über die Notwendigkeit marktliberalen Wettbewerbsdrucks zu erzeugen⁵⁷. Dies geschehe durch die Bildung sogenannter „transnationaler historischer Blocks“, einer internationalen intellektuellen Avantgarde in Diensten der internationalen Großfinanz. Zu denken ist hier an das Weltwirtschaftsforum in Davos, die Trilaterale Kommission oder die neoliberale Denkfabrik Mont Pèlerin Gesellschaft⁵⁸. Der „disziplinierende Neoliberalismus“ zielt auf die Ausbildung von Governancestrukturen in der EU ohne demokratische Kontrolle zur Absicherung der internationalen Finanzinteressen, wie beispielsweise die Wirtschafts- und Währungsunion, die Maastricht-Kriterien und die unabhängige europäische Zentralbank⁵⁹. Die Entwicklung der Europäischen Integration seit Mitte der 1980er Jahre wird letztlich als die europäische Ausprägung einer globalen neoliberalen Entwicklung interpretiert.

Die Besonderheit dieses Ansatzes ist die prominente Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure zur Erklärung der europäischen Integrationsdynamik, die über die Annahmen des Neofunktionalismus hinausgeht. Transnationale neo-liberale Finanzeliten, wie z.B. der *European Roundtable of Industrialists* (ERT), organisieren sich in Interessenverbänden, die gezielt Einfluss auf die europäische Politik nehmen, um sie im Sinne einer finanzmarktfreundlichen neo-liberalen Wirtschaftspolitik zu beeinflussen⁶⁰.

Euroskeptische, anti-europäistische und alter-europäistische Positionen in der Zivilgesellschaft oder in politischen Parteien sind im Sinne des Neogramscianismus als Widerstand gegen den neo-liberalen Umbau des europäischen Gemeinwesens zu verstehen, welcher sich im Verlust demokratischer Kontrolle von Entscheidungsstrukturen und in der zunehmenden Verschärfung der Arbeitsmarktsituation, einer Aufweichung sozialer Sicherungssysteme und einer immer weiteren Ausdehnung neoliberaler Handlungslogik auf ehemals marktferne gesellschaftliche Bereiche, wie das Bildungs- oder Gesundheitssystem ausdrückt.

Der Neogramscianismus bietet somit explizite – wenn auch monokausale – Erklärungsmuster für das Aufkommen europakritischer Positionen in der Zivilgesellschaft und könnte als theoretische Basis eines marxistisch geprägten Alter-Europäismus dienen, der sich in globalisierungskritischen zivilgesellschaftlichen Bewegungen⁶¹, organisiert.

Eine weniger kritische, dafür eher problemlösungsorientierte Perspektive im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit europakritischen Argumenten bietet der Mehrebenenansatz. Parallel zur Hinwendung der politik- und sozialwissenschaftlichen Europaforschung zur Policy-Analyse in den frühen 1990er Jahren (*policy turn*) tauchte der Begriff „European Multi-level Governance“ auf. Das Europäische Multi-level-Governance System kann als ein hochgradig komplexes

57 Vgl. GILL, S., *op.cit.*, S. 132.

58 Vgl. BOHLE, D., *op.cit.*, S.206.

59 Vgl. BIELING, H.-J./DEPPE, F., „Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit“, in JACHTENFUCHS, M./KÖHLER-KOCH, B. (Hrsg.), *Europäische Integration*, 2. Aufl. Opladen, 2003, S. 513-539 (S. 516).

60 Vgl. HOLMAN, O./VAND DER PIJL, K., „Structure and Process in Transnational European Business“, in CAFRUNY, A. W./RYNER, M. (Hrsg.), *A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe*, Lanham u.a., 2003, S. 71-94.

61 Wie z.B. die mittlerweile in fünfzig Ländern vertretene globalisierungskritische „Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen im Interesse der BürgerInnen“ (*Association pour la Taxation des Transactions financières pour l'Aide aux Citoyennes et citoyens*)“ ATTAC.

Verhandlungssystem bezeichnet werden, welches heterogene öffentliche und private Akteure auf verschiedenen miteinander verbundenen Ebenen umfasst. Politische Prozesse (*politics*) überschreiten in diesem System regelmäßig territoriale Ebenen, dabei sind die öffentlichen Akteure auf der höheren, da ein größeres Territorium umfassenden Ebene denen auf einer unteren Ebene nicht übergeordnet. Multi-level-Governance ist ein Erklärungsmodell zur Beschreibung von Veränderungen innerhalb des „Gebildes“ EU⁶². Das Handeln der Akteure wird durch die Regeln der Institutionen bestimmt, in denen sie agieren. Die Governance-Perspektive erlaubt die Sicht auf die politischen Akteure und wie diese – in Interaktion mit anderen Akteuren – mit bestehenden Institutionen umgehen, um ihre Ziele zu erreichen.

Seit den späten 1970er Jahren und insbesondere während der 1980er Jahre fanden in vielen westeuropäischen Staaten grundlegende Reformen des territorialen Staatsaufbaus statt⁶³. Seit dem Fall des „eisernen Vorhangs“ und dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in Zentral- und Osteuropa zeigt sich hier ein vergleichbares Bild. Das heutige Governance-System der EU mit seinen 27 Mitgliedsstaaten kann als ein System variabler territorialer Organisation in einem steten Prozess institutionellen Wandels beschrieben werden⁶⁴, welches sich durch drei Hauptelemente auszeichnet. Entscheidungskompetenzen verteilen sich erstens sowohl „vertikal“ zwischen den verschiedenen territorialen Ebenen, also der supranationalen, der nationalen, der regionalen und lokalen Ebene, sowie „horizontal“ zwischen verschiedenen Arten der Politik-Implementierer, wie klassischerweise die öffentliche Verwaltung, Regulierungsagenturen oder private Akteure, wie Unternehmen und Verbände. Die verschiedenen Akteure befinden sich zweitens in keinem hierarchischen Über- und Unterordnungsverhältnis und stehen daher in einem Wettbewerb um Regelungskompetenzen. Die Akteure sind dabei in einem integrierten System eingebunden; die nationalen politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systeme existieren jedoch weiterhin. Die funktionalen Aufgaben der öffentlichen Institutionen stimmen dabei nicht zwangsläufig mit territorialen Grenzen der jeweiligen Ebenen überein. Hinzu kommt, dass die Komplexität in einigen Politikbereichen, wie z.B. Umwelt, Innovation, Forschung und Regionalpolitik noch zunimmt durch die zahlreichen Möglichkeiten für subnationale Akteure, ihre Interessen direkt

62 Vgl. HOOGHE, L./MARKS, G., „A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus“, *British Journal of Political Science* 39, 2009, S.1-23.

63 Die ersten großen Gesetze zur Territorialreform bzw. Dezentralisierung wurden 1978 in Spanien, in Frankreich 1982-1983, in Luxemburg 1988, in Italien 1990 und in Großbritannien 1997 verabschiedet. Vgl. MITCHEL, J., „Großbritannien nach der Devolution“, *Aus Politik und Zeitgeschichte* 47, 2005, S.28-29.

64 Seit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens am 1.1.2007 zählt die EU 27 Mitgliedsstaaten, deren territorialer Staatsaufbau stark variiert und zwischen einem und drei Ebenen organisiert ist. Unter den 27 Mitgliedsstaaten finden sich acht, die nur eine sub-nationale Ebene, nämlich die lokale, kennen. Zwölf Mitgliedsstaaten haben zwei sub-nationale Ebenen, Kommunen und Regionen. Sieben Mitgliedsstaaten zählen drei sub-nationale Ebenen: Kommunen, intermediäre territoriale Gebietskörperschaften und die regionale Ebene. Vgl. Ausschuss der Regionen (Hrsg.), *Study on the division of powers between the European Union, the member states, and regional and local authorities*, Brüssel, 2008. Aufgrund unterschiedlicher geographischer, historischer, sozialer und politischer Voraussetzungen zeigt sich ein höchst unübersichtliches und uneinheitliches Bild der sub-nationalen Ebene in den 27 EU Mitgliedsstaaten, welche ungefähr 92.500 territoriale Gebietskörperschaften umfasst.

gegenüber der supranationalen Ebenen geltend zu machen. Das System von Multi-level-Governance in der EU kann drittens als ein hochdynamisches Verhandlungssystem bezeichnet werden. Ein dynamisches System insoweit, als dass sich die EU in einem steten Prozess institutionellen Wandels befindet.

Im Anschluss an das den Vertrag von Maastricht ablehnende erste Referendum der Dänen 1992 werden aus dieser Perspektive zunehmend normative Fragen in den Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion gestellt. Fragen nach der Legitimation und Akzeptanz der europäischen Integration. In diesem Zusammenhang wird vom *normative turn* in der politikwissenschaftlichen Europaforschung gesprochen⁶⁵.

Die Fälle von „ideologischer anti-europäischer Fundamentalopposition“ weiterhin ausklammernd, werden im Folgenden europakritische Argumente vor dem Hintergrund von normativen Kriterien, wie sie aus dem Governance-Konzept erwachsen, näher beleuchtet. Dabei geht es in erster Linie um transparente Entscheidungsverfahren, Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Mitgestaltungsmöglichkeiten für die europäische Zivilgesellschaft. Eine besondere Rolle spielen dabei die fünf „good Governance“ Grundsätze europäischen Regierens, wie sie von der Europäischen Kommission selbst definiert wurden: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz⁶⁶.

3. Legitime Kritik an dem „Projekt Europa“

Die EU hat keine Regierung und ist kein Staat im klassischen Sinn, dennoch erfüllen ihre Organe Aufgaben, die denen eines Staates vergleichbar sind, nämlich das Treffen kollektiv verbindlicher Entscheidungen für das europäische Gemeinwesen, d.h. für die Bürger der EU Mitgliedsstaaten⁶⁷. Nach herkömmlicher Sichtweise ist die Tätigkeit des Regierens an die Existenz einer Regierung und diese wiederum an die Existenz eines Staates im idealtypischen Sinn gebunden. Durch den Prozess der europäischen Integration ist jedoch eine Veränderung von Staatlichkeit in allen EU Mitgliedsstaaten durch zunehmende Entgrenzung und funktionale Differenzierung zu beobachten⁶⁸. Im Kern betrifft dies die Verände-

65 Vgl. HOOGHE, L./MARKS, G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, 2001, S. 28.

66 Vgl. EUROPÄISCHE KOMMISSION, „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, KOM(2001) 428 endgültig, Brüssel, den 25.7.2001.

67 Vgl. PERNICE, I. „Multilevel constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European constitution making revisited?“, *Common Market Law Review* 36, 1999, S.709; NEYER, J., „Explaining the unexpected“, *Journal of European Public Policy* 11:1, 2004, S.35: „The legal output of the EU can easily be compared to an average nation-state and surely surpasses that of any other international organization“.

68 Neben der Europäisierung trägt der wirtschaftliche und politische Wandel auf globaler Ebene – gemeinhin als Globalisierung bezeichnet – zum Wandel der Staatlichkeit bei. Aber auch endogene Faktoren spielen in dieser Entwicklung eine Rolle und tragen zu einem veränderten Staatsverständnis, zu geänderten Leitbildern (vom „schlanken Staat“ zum „aktivierenden Staat“) und zur Bedeutungszunahme von nicht-staatlichen Akteuren bei der Gestaltung gesamtgesellschaftlicher Verhältnisse bei. Zu denken ist hier an Faktoren wie Wertewandel (das Vordringen so genannter post-materialistische Wertvorstellungen, Individualisierung, Enttraditionalisierung, Säkularisierung), rasanter technologischer Fortschritt und digitale Revolution, demographischer Wandel und auch die Veränderung des Faktors Arbeit durch den Wandel von der Industrie-, über die Informations-, zur Wissensgesellschaft.

rung in der politischen Steuerung, also dem Regieren. Die Tätigkeit des Regierens kann – unabhängig vom institutionellen Kontext – abstrakt als ein permanenter Prozess der Bestimmung politischer Ziele in kollektiven Willensbildungsprozessen und der Gestaltung gesellschaftlicher Zustände verstanden werden⁶⁹. Überträgt man dies auf die EU, wird auch hier in einem Institutionensystem „regiert“, welches einerseits durch ein komplexes und dynamisches Kompetenzgefüge zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Europäischen Kommission und andererseits durch die Verflechtung der europäischen, nationalen und regionalen Ebene mit ihren jeweiligen Exekutiven und Legislativen gekennzeichnet ist.

Nationalstaatliche Verfassungen gewähren den Staatsorganen eine nur durch die Bindung an Grundrechte und einige allgemeine Prinzipien eingeschränkte umfassende Gestaltungskompetenz. Das Primärrecht der EU schränkt die Gestaltungskompetenz der Organe der EU allerdings in sehr viel stärkerem Maße ein. Auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon besitzen die Organe der EU keine „Kompetenz-Kompetenz“, können also ihre jeweiligen Zuständigkeiten nicht selbst festlegen. Die in der Präambel des nunmehr geänderten EU-Vertrages dargestellten Ziele können gemäß dem (in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV) normierten Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung auch weiterhin nur im Rahmen der Vorschriften des EUV und des AEUV realisiert werden. Bindende Rechtsakte können nur erlassen werden, wenn die Verträge die Organe der Union hierzu explizit ermächtigen. Politische Initiativen der Europäischen Kommission müssen immer eine Rechtsgrundlage in den Verträgen haben. Falls dies nicht der Fall ist, müssen sich die im Rat vertretenen Regierungen der Mitgliedstaaten einstimmig auf eine weitergehende Vertragsinterpretation einigen oder die Verträge selbst ändern. Im Zuge der europäischen Integration wurde der Kreis der Zuständigkeiten der EU jedoch sukzessiv auf nahezu alle Politikbereiche erweitert, wenn auch mit teilweise stark variierender Intensität.

Die Sichtweise auf die EU, die das Multi-level-Governance Modell bietet, soll nun gezielt auf zwei „klassische“ Kritikpunkte an der EU angewandt werden: fehlende demokratische Legitimation und Mangel an Transparenz und Zurechenbarkeit der Entscheidungen.

3.1. Unzureichende demokratische Legitimation

Ein immer wiederkehrender Kritikpunkt an der EU ist ihr mutmaßliches Defizit an demokratischer Legitimation. Legitimität politischer Entscheidungsprozesse hat zwei Dimensionen. Zum einen die Möglichkeit zur Teilnahme des Volkes an diesen Entscheidungsprozessen und zum anderen die Akzeptanz der so produzierten Ergebnisse. Im Titel II des neuen EUV finden sich „Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze“. Danach beruht die Arbeitsweise der EU auf der repräsentativen Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUV), die durch Elemente der

69 Vgl. KOHLER-KOCH, B., „Die Welt regieren ohne Weltregierung“, in BÖHRET, C./WEWER, G. (Hrsg.), *Regieren im 21. Jahrhundert: Zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, Opladen, 1993, S.109-141 (S.116); ZÜRN, M., *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*, Frankfurt a.M., 1998, S.12.

partizipativen, assoziativen und direkten Demokratie – insbesondere eine europäische Bürgerinitiative – ergänzt wird (Art. 11 EUV). Die EU hat somit zwei Legitimationsgrundlagen: zum einen das Europäische Parlament als „unmittelbare“ Vertretung der Unionsbürger sowie die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs und die im Rat vertretenen Minister der Mitgliedstaaten, „die ihrerseits in demokratischer Weise gegenüber ihrem nationalen Parlament oder gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“ (Art. 10 Abs. 2 EUV).

Das Projekt einer europäischen Verfassung hatte sicherlich eine identitätsstiftende und legitimierende Absicht. Die besondere Rolle „der Öffentlichkeit“ bzw. „der europäischen Völker“ oder „der Unionsbürger“ für die Legitimation der EU wurde dabei jedoch nicht ausreichend berücksichtigt. Hierin liegt das Problem. Die *eine* europäische Öffentlichkeit existiert nach wie vor nicht, sondern nur national und funktional segmentierte Teilöffentlichkeiten⁷⁰. Prinzipiell wäre die oben dargestellte Konventsmethode zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrages geeignet gewesen, um die Bürger in den EU Mitgliedsstaaten in den Programmentwicklungsprozess einzubeziehen, beispielsweise in Form von elektronischen Konsultations- und Abstimmungsmöglichkeiten und einer diesbezüglichen breit angelegten öffentlichkeitswirksamen Kampagne. Leider wurde dies versäumt.

Im Unterschied zu klassischen Formen der Staatsorganisation, wie beispielsweise Bundesstaaten oder Einheitsstaaten, fällt es im System der EU schwer, die Verantwortung für Entscheidungen einzelnen Institutionen klar zuzuordnen. Neben der Sicherstellung eindeutiger Verantwortlichkeiten für politische Entscheidungen durch Verfahrenstransparenz hängt die Überwindung des Demokratiedefizits im Mehrebenensystem der EU entscheidend von der Frage ab, in wie weit es gelingt, das Legitimationsproblem zu lösen, also davon, ob es gelingt, geeignete Beteiligungsverfahren zu finden, um eine möglichst große Zahl von *stakeholdern* – also betroffene Bürgerinnen und Bürger – in die Entscheidungsprozesse einzubinden. Weiterhin ist zu klären, wie repräsentative und direkte Beteiligungsverfahren miteinander zu kombinieren sind. Dabei wird es darauf ankommen, eine optimale Balance zwischen Verfahrenstransparenz und Entscheidungseffizienz zu gewährleisten.

Auch nach der längst notwendigen institutionellen Umgestaltung der EU durch den Vertrag von Lissabon kommt der Frage nach der Ausgestaltung von politischen Verfahren anhand der Kriterien Transparenz, Effektivität, Effizienz und Partizipation für die demokratische Legitimität dieses Systems weiterhin große Bedeutung zu⁷¹. Ein „gutes“ europäisches Regierungssystem muss die di-

70 Vgl. EDER, K./HELLMANN, K.-U./TRENZ, H.-J., „Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa“, in KOHLER-KOCH, B. (Hrsg.), „Regieren in entgrenzten Räumen“, *PVS-Sonderheft* 29, Opladen, 1998, S. 321-344.

71 Vgl. KAISER, R./PRANGE, H., „A new concept for deepening European integration? – The European research area and the emerging role of policy coordination in a Multi-Level Governance system“, *European Integration online Papers* 6:18, 2002, S.1., cf. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-018a.htm>.

rekte „Einspeisung“ der Interessen betroffener Bürgerinnen und Bürger in den Programmentwicklungsprozess gewährleisten⁷².

Der Vertrag von Lissabon enthält eine Vielzahl von Regelungen zur Steigerung der demokratischen Legitimation aus der *input*-Perspektive: die Rolle des Europäischen Parlaments als gleichberechtigtes Rechtsetzungsorgan neben dem Rat wird gestärkt, die nationalen Parlamente in den Mitgliedsstaaten werden stärker in den europäischen Rechtsetzungsprozess einbezogen. Das Mehrheitsentscheidungsverfahren im Rat wird zum Regelfall. Außerdem führt der Reformvertrag durch die Möglichkeit von europäischen Bürgerinitiativen direkt-demokratische Elemente in das EU System ein. Weitere Elemente sind die demokratische Legitimation des vom Rat vorgeschlagenen Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament (ohne, dass das Europäische Parlament jedoch einen eigenen Kandidaten vorschlagen könnte!) und die Öffentlichkeit der Ratsentscheidungen in legislativen Verfahren. In der GASP besitzt das Europäische Parlament auch weiterhin keinerlei Zuständigkeit und hat generell kein Recht zur Gesetzesinitiative, diese obliegt weiterhin ausschließlich der Europäischen Kommission. Das Europäische Parlament hat nach wie vor nicht die Kompetenz, die Europäische Kommission direkt zu wählen, sondern kann nur dem Vorschlag des Rates über den Kommissionspräsidenten und über das Kommissarskollegium insgesamt zustimmen oder ihn ablehnen. Auch die unveränderte Anwendung des Prinzips der degressiven Proportionalität bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament könnte von der Warte der *input*-Legitimation aus kritisch gesehen werden, weil hierdurch Abgeordnete aus bevölkerungsreichen Mitgliedsstaaten proportional mehr Bürger repräsentieren als ihre Parlamentskollegen aus bevölkerungsarmen Mitgliedsstaaten.

Im gleichzeitig mit dem Vertrag von Lissabon angenommenen sogenannten Subsidiaritätsprotokoll⁷³ wird ein „Frühwarnsystem“ für die mitgliedstaatlichen Parlamente normiert. Gemäß Art. 4 des Protokolls müssen in jedem Abschnitt des europäischen Gesetzgebungsverfahrens die Entwürfe von Gesetzgebungsakten den nationalen Parlamenten zugeleitet werden. Dies betrifft die Europäische Kommission, den Rat und das Europäische Parlament. Die nationalen Parlamente sind nun berechtigt, innerhalb von acht Wochen nachdem sie die jeweiligen Entwürfe erhalten haben, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb die Entwürfe ihres Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind (Art. 6 des Protokolls). Begründete Stellungnahmen verpflichten jedoch nur dann zu einer Überprüfung der Entwürfe, wenn die Anzahl der begründeten Stellungnahmen einen bestimmten Anteil der Gesamtzahl der den nationalen Parlamenten jeweils zugewiesenen Stimmen erreicht (Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 des Protokolls). Darüber hinaus können die nationalen Parlamente gemäß Art. 8 des Protokolls über ihre jeweiligen Mitgliedstaaten Nichtigkeitsklagen nach Art. 263 AEUV erheben, wenn sie einen europäischen Gesetzgebungsakt für unvereinbar mit dem Subsidiaritätsprinzip halten (Art. 8 des Protokolls).

72 BENZ, A., „Compound representation in EU Multi-Level Governance“, in KOHLER-KOCH, B. (Hrsg.), *Linking EU and national Governance*, Oxford, New York, 2003, S.83: „[...] an unbiased transmission of citizens' interests in the process of governance“.

73 Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Ungeachtet der durch den Vertrag von Lissabon erfolgten Änderungen und Vereinfachungen in den europäischen Gesetzgebungsverfahren bestehen einige grundsätzliche Probleme weiter fort. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar zu einer klareren Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten beigetragen. Hierzu sind die Zuständigkeiten der EU zum ersten Mal klar im europäischen Primärrecht (Art. 2 AEUV) kategorisiert worden. Es wird zwischen ausschließlichen Zuständigkeiten der EU (Art. 2 Abs. 1 AEUV), geteilten Zuständigkeiten (Art. 2 Abs. 2 AEUV), und Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen (Art. 2 Abs. 5 AEUV) unterschieden. Wie die Europäische Kommission im Weißbuch „Europäisches Regieren“ zurecht an der legislatorischen Praxis des Rates und des Europäischen Parlaments kritisierte, werden europäische Rechtsvorschriften jedoch inhaltlich zunehmend komplizierter, unübersichtlicher und für die Bürgerinnen und Bürger schlichtweg unverständlich, da sie mit unnötigen Detailregelungen überlastet werden, was nicht zuletzt auch die Umsetzung von europäischen Rahmengesetzen in nationales Recht unnötig in die Länge zieht⁷⁴.

Die zukünftige legislative Praxis wird zeigen, inwieweit die nationalen Parlamente von ihren neuen Rechten Gebrauch machen und ob durch die neuen Beteiligungsregeln der nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess die Akzeptanz der getroffenen Regelungen in den Mitgliedsstaaten steigen wird. Weiterhin problematisch ist jedoch, dass eine Vielzahl von Politikfeldern auf europäischer Ebene zwischen der Europäischen Kommission und den mitgliedstaatlichen Regierungen koordiniert wird, obwohl hierfür weiterhin eine vertragliche Grundlage nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung fehlt. In diesen Fällen ist eine Beteiligung sowohl des Europäischen Parlaments als auch der nationalen Parlamente nicht vorgesehen, zu denken ist hier insbesondere an die Fiskal-, Sozial-, Gesundheits-, Renten-, Beschäftigungs-, Umwelt- und Klimapolitik. Im Folgenden wird diese unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten problematische Methode der Politikgestaltung, die sogenannte Offene Methode der Koordinierung, näher beleuchtet.

3.2. Undurchsichtige Entscheidungsverfahren

Europäisches Regieren sollte sich nach Meinung der Europäischen Kommission vor allem an den Grundsätzen der Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz orientieren, um den übergeordneten Zielen der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität politischer Entscheidungen zu dienen⁷⁵. Die konsequente Weiterentwicklung von neuen Formen demokratischer Partizipation und Interessenvermittlung in politischen Entscheidungsverfahren erscheint im Hinblick auf skeptische und ablehnende Positionen gegenüber dem Projekt der europäischen Integration mehr als wünschenswert.

Parallel zur Vollendung des Binnenmarktes am 1. Januar 1993 stieg die Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der 1990er Jahre in den EU-Mitgliedsstaaten

74 EUROPÄISCHE KOMMISSION, „Europäisches Regieren. Ein Weißbuch“, *op.cit.*, S.24; Vgl. auch HIPPE, W., „Soft law. Europäische Kulturpolitik und ihre Koordinierung“, *Kulturpolitische Mitteilungen*, Nr.119 IV, 2007, S.76.

75 *Ibid.*, S.13; Vgl. auch PERNICE, I., *op.cit.*, S.739.

stark an⁷⁶. Die Übertragung von Regulierungskompetenzen zur Schaffung des gemeinsamen Binnenmarkts auf die supranationale Ebene fand keine Entsprechung in der Übertragung von Regulierungskompetenzen in anderen damit unmittelbar verbundenen Politikfeldern, wie der Fiskal-, Arbeitsmarkt-, Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik⁷⁷. Nichtsdestotrotz zeigte es sich, dass mit dem Abbau von Schranken für den freien Arbeitskräfte-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr („negative Integration“) unerwünschte sozioökonomische Effekte einhergingen, die einer gemeinsamen Regelung der Mitgliedsstaaten bedurften, da deren eigene wirtschaftspolitische Spielräume durch die Integration geringer geworden waren⁷⁸. Als eine der ersten Maßnahmen zum Ausgleich dieser negativen Auswirkungen wurde auf dem Amsterdamer Gipfel der Staats- und Regierungschefs 1997 die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) ins Leben gerufen, die zwar keine eigene Regulierungskompetenz der EU auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik begründete, jedoch vorsah, dass die Gemeinschaft die jeweiligen nationalen Arbeitsmarktpolitiken koordinieren sollte⁷⁹ - die Offene Methode der Koordinierung oder auch *Open Method of Coordination (OMC)* war geboren.

Die Grundlagen dieses Verfahrens der Politikgestaltung wurden von der Europäischen Kommission bereits 1993 im Rahmen der Beschäftigungspolitik als „offener Koordinierungsmechanismus“ auf die politische Agenda gebracht⁸⁰. Zu dieser Zeit zeigte sich das politische Bedürfnis im Kreis der Regierungen der Mitgliedsstaaten, dass die EU Maßnahmen gegen die zunehmende Arbeitslosigkeit ergreifen sollte. Allerdings fehlte zum damaligen Zeitpunkt eine Rechtsgrundlage für bindende Rechtsakte (insbesondere europäische Richtlinien) in diesem Bereich. Daher entschieden sich die Staats- und Regierungschefs, auf EU Ebene Maßnahmen ohne ausdrückliche Rechtsgrundlage zu ergreifen, die für die Mitgliedsstaaten keinen zwingenden, sondern nur empfehlenden Charakter haben sollten⁸¹.

Kernelement dieser Methode ist die Strukturierung des Prozesses der Informationsermittlung, des Informations- und Wissensaustauschs und der multilateralen Kommunikation durch eine zentrale Instanz - der Europäischen Kommission. Der Vorteil dieser Steuerungsform ist deren angebliche Geeignetheit, politische Entscheidungen besser an die Bedürfnisse der von den Entscheidungen be-

76 Die Arbeitslosenquote stieg im EU-Durchschnitt von 7,7 Prozent im Jahr 1990 auf 11,1 Prozent im Jahr 1994. Vgl. GOETSCHY, J., „The European employment strategy: genesis and development“, *European Journal of Industrial Relations*, 5:2, 1999, S.121.

77 Dies scheiterte an den Vetos einzelner Mitgliedsstaaten, insbesondere des Vereinigten Königreichs.

78 Vgl. EICHHORST, W./RHEIN, T., „Die Europäische Beschäftigungsstrategie - Beispiel der Methode der offenen Koordinierung“, *Offene Methode der Koordinierung im Sozialrecht: Bundestag des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. 21.-22. Oktober 2004 in Aachen*, Wiesbaden, 2005, S.53.

79 Die Koordinierungskompetenz der EG auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik wurde in Art.125 EGV durch den Vertrag von Amsterdam 1997 erstmals vertraglich normiert.

80 Vgl. Europäische Kommission, „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung - Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Weißbuch“, *Bulletin der EG*, Beilage 6/93, Luxemburg, 1993.

81 Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde hierfür in Art. 125 EGV allerdings nachträglich eine vertragliche Grundlage geschaffen, die auf den Bereich der Beschäftigungspolitik beschränkt ist.

troffenen Bürgerinnen und Bürger anzupassen, d.h. politische Entscheidungen effektiver und effizienter⁸² zu gestalten.

In der Abschlusserklärung des Europäischen Rats von Lissabon im Jahr 2000 wurden diese Methode auf weitere Politikbereiche ausgeweitet⁸³. Seitdem wird sie in immer mehr Politikbereichen eingesetzt, in denen die EU über keine ausschließlichen oder nur ergänzenden Kompetenzen verfügt und in denen nationale und regionale Unterschiede besonders berücksichtigt werden müssen, wie z.B. in der Unternehmens-, Forschungs-, Bildungs-, Innovations-, Jugend-, Sozial-, Renten-, Gesundheits-, Asyl- und Migrationspolitik⁸⁴.

Dennoch ist der OMC auch im Reformvertrag von Lissabon keine generelle Querschnittsfunktion eingeräumt worden⁸⁵. Zwar lautet Art.2 Abs. 3 AEUV: „die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Rahmen von Regelungen nach Maßgabe dieses Vertrags, für deren Festlegung die Union zuständig ist“; Und in Art.2 Abs.5 S.1 heißt es: „in bestimmten Bereichen ist die Union nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt“. Jedoch ist dies nicht im Sinne einer horizontalen OMC Norm zu verstehen, durch die OMC als eigenständige Kompetenzkategorie normiert werden würde. Der „informelle“ und intransparente Charakter der OMC bleibt daher auch nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon weiter bestehen⁸⁶.

Dies ist natürlich Wasser auf die Mühlen von Kritikern. Die Behauptung, dass die Europäische Kommission mit Hilfe der OMC „heimlich, still und leise“ – und von der breiten Öffentlichkeit weitestgehend unbeobachtet – Gestaltungsmacht in Politikbereichen errungen hat, die vorher der ausschließlichen Kompetenz der EU-Mitgliedsstaaten unterworfen waren, oder in denen der EU auch nach dem Vertrag von Lissabon nur eingeschränkte Rechtssetzungsbefugnisse vorbehalten sind, ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen. Gleichzeitig werden die durch den Vertrag von Lissabon normierten Beteiligungsregeln für die mitgliedstaatlichen Parlamente durch dieses Verfahren konterkariert, da die Koordination ausschließlich auf Ebene der Exekutiven, d.h. der Europäischen Kommission und der Regierungen der Mitgliedsstaaten stattfindet.

Das „demokratische Problem“ des europäischen Mehrebenensystems besteht daher nicht in dem Verlust der Handlungsfähigkeit der nationalstaatlichen Ebe-

82 *Effektivität* bezeichnet den Grad der Zielerreichung („die Richtigen Dinge tun“). Unter *Effizienz* wird das Verhältnis zwischen dem erzielten Ergebnis und den eingesetzten Mitteln verstanden („Die Dinge richtig tun“). Vgl. die Definitionen im Online Verwaltungslexikon „Olev.de“ www.olev.de/e/effekt.htm.

83 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon, 23.-24.3.2000, SN 100/00, Punkt 7.

84 EDLER, J./KUHLMANN, S., „Towards one system? The European research area initiative, the integration of research systems and the changing leeway of national policies, *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 14:1, 2005, S.59-68.

85 96% des Textes des Vertrags von Lissabon sind mit dem Text des ursprünglichen Verfassungsvertrages identisch. Vgl. die Analyse von „Open Europe“, www.openeurope.org.uk/research/comparison.pdf.

86 Vgl. KREBBER, S., „Die Koordinierung als Kompetenzkategorie im EU-Verfassungsentwurf aus dogmatischer Sicht“ (Schriftliche Fassung des am 14.05.2004 im Rahmen des in Weimar veranstalteten Symposiums „Vom Vertrag zur Verfassung? – Der Konventsentwurf in der Analyse“ gehaltenen Vortrages), *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2004, S.592f.

ne, sondern – im Gegenteil – in der überproportionalen Stärkung der nationalen Exekutiven zulasten der Berücksichtigung und Durchsetzung legitimer (zivil-) gesellschaftlicher Interessen⁸⁷. Reformvorhaben auf nationaler Ebene, gerade wenn sie mit unpopulären Maßnahmen verbunden sind, könnten so aufgrund des „TINA-Arguments“⁸⁸ und unter Heranziehung mutmaßlich erfolgreicher Beispiele aus anderen Staaten mit völlig anderen Traditionen einfacher gegen gesellschaftliche Widerstände durchgesetzt werden.

Würde die OMC konsequent weiterentwickelt werden, dann könnte sie sich als kooperativ-akteurzentrierter Ausweg aus der europäischen „Politikverflechtungsfälle“⁸⁹ erweisen, solange die in der Erklärung von Laeken geforderte institutionelle Demokratisierung des EU Systems *de facto* noch nicht komplett vollzogen ist⁹⁰. Die verfahrensmäßige Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen, die sich in erster Line nicht-hierarchischer Verhandlungssysteme bedient, könnte dafür eine Lösung sein⁹¹. Diese Form der Politikgestaltung würde sich durch Flexibilität der Maßnahmen, Partizipation der von den politischen Entscheidungen Betroffenen in den Entscheidungsprozessen und Dezentralisierung der Entscheidungsgewalt sowie wechselseitiges Lernen und wechselseitige Anpassung auszeichnen und somit entscheidend zur Transparenzsteigerung und somit größerer Akzeptanz in der Bevölkerung führen⁹². Die Institutionalisierung von Beteiligungsverfahren möglichst aller gesellschaftlichen Gruppen könnte zu größerer Akzeptanz von politischen Entscheidungen in der europäischen Öffentlichkeit führen und somit zu einem Rückgang europakritischer Positionen oder Parteien führen.

Schlussfolgerungen

Ebenso wie der Vertrag von Maastricht stellt der Vertrag von Lissabon eine grundsätzliche Änderung der bestehenden Verträge, also des Primärrechts der EU, dar. Die EU entwickelt sich dadurch noch weiter in Richtung eines Gemeinwesens, welches alle Funktionen eines Staates erfüllt, ohne jedoch selbst ein Staat zu sein. Ebenso wenig wie der Nationalstaat je ein Selbstzweck sein durfte und

87 Vgl. auch GRANDE, E., „Das Paradox der Schwäche: Forschungspolitik und die Einflusslogik europäischer Politikverflechtung“, in: JACHTENFUCHS, M./KÖHLER-KOCH, B. (Hrsg.) *Europäische Integration*, Opladen, 1996, S.393.

88 „There is no alternative!“ Der Begriff geht zurück auf die, in die Vorteile des deregulierten Marktes vertrauenden, einschneidenden Wirtschaftsreformen der Thatcher-Regierung in Großbritannien Anfang der 1980er Jahre.

Vgl. www.phrases.org.uk/meanings/376000.html.

89 Vgl. SCHARPF, F.W., „Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift* 26, 1985, S.323-356.

90 Vgl. Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken, 15.12.2001, SN 300/1/01 REV1, S.21: „[...]Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden. [...]“.

91 Vgl. BORRÀS, S./JACOBSSON, K., „The open method of co-ordination and new Governance patterns in the EU“, *Journal of European Public Policy* 11:2, 2004, S.185-208; CAPORASO, J. A./WITTENBRINCK, J., „The new modes of governance and political authority in Europe“, *Journal of European Public Policy* 13:4, 2006, S.476-477.

92 Vgl. HÉRITIER, A., „New modes of Governance in Europe: policy-making without legislating“, in HÉRITIER, A., (Hrsg.), *Common goods. Reinventing European and international Governance*, Lanham, 2002, S.187.

darf, darf auch heute die EU kein Selbstzweck sein, sondern ein Mittel, um zur Gestaltung besserer Lebensbedingungen der Bürger in Europa und zur Lösung gesamtgesellschaftlicher Probleme beizutragen, insbesondere im Hinblick auf solche, welche von ihren einzelnen Mitgliedsstaaten nicht mehr in gleicher Weise allein gelöst werden können⁹³.

Neben der „Renaissance“ der Region seit den 1980er Jahren kann seit dem Beginn der 1990er Jahre von einer „Renaissance“ der Zivilgesellschaft im System europäischen Regierens gesprochen werden, welche sich in der deutlicheren Artikulation europakritischer Positionen äußert. Das Problem der bislang nicht ausreichend vorhandenen partizipativen Möglichkeiten für die Bürger Europas in diesem System politisch mit zu gestalten, manifestiert sich besonders in dem seit dem Beginn der 1990er Jahre wahrgenommenen „permissiven Konsens“ der europäischen Öffentlichkeit(en) gegenüber dem Projekt der europäischen Integration. Die vielfach angesprochene mangelnde demokratische Legitimation der politischen Entscheidungen innerhalb der EU liegt in erster Linie in zu wenig transparenten Entscheidungsverfahren begründet und nicht in der mangelnden Rückkopplung dieser Prozesse an das Europäische Parlament und nationale Parlamente.

Der Vertrag von Lissabon begründet zusätzliche Zuständigkeiten der EU, weitet bestehende Zuständigkeiten inhaltlich aus und „supranationalisiert“ Sachbereiche, die bisher der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterlagen. Zwar wurden die dringend notwendigen Anpassungen des institutionellen Gleichgewichts an eine EU der 27 vollzogen, die Zuständigkeit der Union für einzelne Politikbereiche aber nicht adäquat erweitert. Insofern besteht das erwähnte Ungleichgewicht zwischen Regelungskompetenz und institutioneller und verfahrensmäßiger Ausgestaltung fort. Insbesondere Politikbereiche, die direkt mit der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik zusammenhängen, werden auch in Zukunft über die OMC auf gesamteuropäischer Ebene koordiniert werden.

Solange Demokratie wesentlich durch die Parlamente der EU Mitgliedstaaten der jeweiligen nationalen Öffentlichkeit vermittelt wird, liegt das Hauptproblem eher in einer nicht existierenden gesamteuropäischen Öffentlichkeit und nicht in der mangelnden demokratischen Verantwortlichkeit von Rat und Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten. Bei dem viel beklagten Demokratiedefizit handelt es sich daher eher um ein struktu-

93 Wie das Problem des Klimawandels, die aktuelle weltweite Finanzkrise mit ihren noch nicht vorhersehbaren realwirtschaftlichen Folgen oder der Umgang mit dem demographischen Wandel in allen europäischen Gesellschaften. Aber auch Fragen der Arbeitsmarktpolitik, des Verbraucherschutzes und der Sicherheitspolitik. Vgl. zur Thematik globaler, gemeinschaftlich auf EU-Ebene zu lösender politischer Fragen: Europäischer Rat, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Laeken, 15.12.2001, *op.cit.*, S.21; HOBE, S., „Die Zukunft des Völkerrechts im Zeitalter der Globalisierung, . Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung im 21. Jahrhundert“, *Archiv des Völkerrechts* 37, 1999, S.263; SCHORLEMER, S., „Verrechtlichung contra Entrechtlichung: die internationalen Sicherheitsbeziehungen“ und ZANGL, B./ZÜRN, M., „Make Law, not War: internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance“, in: ZANGL, B./ZÜRN, M. (Hrsg.), *Verrechtlichung – Baustein für Global Governance?*, Bonn, 2004, S.76 und S.13; KADELBACH, S., „Ethik des Völkerrechts unter Bedingungen der Globalisierung“, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 64, 2004, S.7; TOMUSCHAT, C., „The Law of the International Community“, in Vereinte Nationen (Hrsg.), *International Law on the eve of the Twenty-first century. Views from the International Law Commission*, New York, 1997, S.39.

relles als um ein institutionelles Problem. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde zwar ein großer Schritt zur Überwindung dieses strukturellen Problems getan, allerdings ist dieses Problem von einer generellen Lösung noch weit entfernt. Dies ist der eigentliche Ansatzpunkt für konstruktive und legitime europakritische Positionen.

Letztendlich handelt es sich dabei um Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit von Institutionen. Dies ist untrennbar mit Vertrauen in die Institutionen selbst verbunden, was wiederum mit Identität zusammenhängt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurden einige potentiell identitätsstiftende Institutionen geschaffen. Zu denken ist hier an das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt wird und an das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, welches verschiedene bisherige Ämter, die für die auswärtigen Beziehungen der EU zuständig waren, zusammenfasst. Die weitere Integrationsentwicklung wird zeigen, inwieweit diese Institutionen tatsächlich in der Lage sind, zu Bildung einer gesamteuropäischen Identität beizutragen, die letzten Endes zur Überwindung europakritischer Positionen und Schaffung einer breiteren Akzeptanz in der europäischen Bevölkerung führen würde. Hierin liegt die Chance den Weg von einem „permissiven Konsens“ hin zu einem „wirklichen Konsens“ über den Fortgang der europäischen Integration zu finden.

Die alten Ideale der Europäischen Bewegung der Nachkriegszeit sind heute aktuell wie nie zuvor: Europa als bürgernaher, demokratischer Bundesstaat, der dem Subsidiaritätsprinzip sowie dem Schutz der Menschenrechte verpflichtet und den Frieden zwischen den europäischen Völkern dauerhaft zu sichern in der Lage ist. Die Zunahme europakritischer Positionen in der öffentlichen Wahrnehmung sollte als eine Mahnung interpretiert werden, sich diese ursprünglichen Ideale des „Projektes Europa“ immer wieder vor Augen zu führen und sich von wissenschaftlicher Seite kritisch mit Widersprüchen und Schwachstellen europäischer Politik auseinanderzusetzen.

PAS DE PROGRES SANS CRTIQUE. LA FONCTION DES POSITIONS CRITIQUES POUR L'INTEGRATION EUROPEENNE

Même s'ils sont parfois méconnus du grand public, beaucoup de changements relatifs au système communautaire de gouvernance à multi-niveaux ont eu lieu durant la dernière décennie, et ceci en liaison avec le principe selon lequel « tout est possible pour n'importe quel niveau politique ». Cela signifie que chaque acteur du système multi-niveaux peut tenter d'obtenir des compétences pour élaborer des pouvoirs discrétionnaires dans des domaines politiques dans lesquels il ne dispose pas de compétences à l'origine. Ceci conduit à une situation de manque de transparence et de responsabilité face aux décisions politiques. En même temps, on peut remarquer un désaccord croissant de l'opinion publique vis-à-vis du projet d'intégration européenne.

La recherche sur l'intégration européenne et sur la gouvernance multi-niveaux en Europe vient de commencer de prendre en compte la montée de l'opposition d'un large public et de certains groupes politiques depuis le début des années 1990 contre le projet d'intégration européenne (« Post-Maastricht-Blues »). Cet accroissement dans l'opposition contre l'Europe s'est développé de pair avec le progrès qu'a connu l'intégration européenne depuis ce même temps.

Le présent article propose d'éclairer le paradoxe de la perte du « consensus permissif » de l'opinion publique à l'endroit du processus d'intégration européenne, alors que ce dernier connaît à présent une nouvelle étape importante d'approfondissement avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. L'article tente aussi de contribuer à la discussion sur « l'analyse historique » de l'intégration européenne en partant des théories de l'intégration classiques et modernes, à la lumière des évolutions récentes. En effet, la politique pratique n'a pas seulement un impact sur la théorie politique mais la théorie a également un impact sur la formation de la réalité. Les théories, les plus influentes de l'intégration européenne, à savoir les paradigmes classiques aussi bien que les plus récentes approches théoriques sont présentés. Un but de l'article est d'examiner de façon critique les idées sur les positions critiques face à l'intégration européenne proposé par les théories respectives. Deux changements majeurs dans la recherche sur l'Union européenne pourraient être identifiés au cours des vingt dernières années, soit la diffusion de la perspective de « gouvernance » et le « tournant normatif ». La recherche sur l'intégration européenne s'intéresse néanmoins plutôt au « comment » au lieu du « pourquoi ».

En s'appuyant sur les différentes typologies d'euroscpticisme, d'alter-européisme et d'anti-européisme, les rôles que jouent les positions critiques dans les théories de l'intégration sont présentés. Après avoir dessiné les contours de l'UE comme un système de gouvernance à multi-niveaux, des critiques « classiques » face au processus décisionnel au sein de ce système - le manquement de légitimité démocratique, de transparence et de responsabilité seront présentés et discutés avec l'accent mis sur ce qu'on appelle de nouveaux modes de gouvernance, notamment la méthode ouverte de coordination.

Les critiques légitimes devraient être pris en compte à la fois par des politiques pro-européens ainsi que par des chercheurs travaillant sur des questions d'intégration européenne afin de contribuer positivement à l'évolution de cette intégration. Le champ ne doit pas être laissé au populisme et extrémisme politique.

NO EVOLUTION WITHOUT CRITICISM. THE FUNCTION OF CRITICAL POSITIONS FOR EUROPEAN INTEGRATION

A lot of changes happened to the EU Multi-Level Governance system within the last ten years, very often not even recognized by a large public. With the "anything goes for any political level", which essentially means that each actor of the multi-level game can try to obtain policy making or policy shaping powers in policy areas in which he originally didn't have competences, leads to a situation of lack of transparency and accountability of political decisions. At the same time, a growing disaccord of public opinion with the project of European integration can be recognized.

Research about European integration and Multi-Level Governance in Europe recently started to take into account the rising of opposing in public opinion and certain groups of society since the early 1990's against the project of European Integration that came along with progression in European integration ("Post-Maastricht-Blues").

This paper intends to put a light on the paradox of losing the "permissive consensus" about European integration in public opinion while the ongoing process of deepening European integration came to a new very important milestone with

the getting into power of the reform Treaty of Lisbon. It also might contribute to the discussion about “analytical narratives” in dealing with European integration and the evidence of classical and modern integration theories in the light of current evolutions. Political practice not only has an impact on theory but theory also has an impact on shaping reality. The presumably most influential theories of European integration, i.e. the classical paradigms as well as more recent theoretical approaches are presented. One aim of the paper is to critically examine the insights on critical positions about European integration offered by the respective theories. Two “turns” in research about the EU can be identified within the last 20 years, the “governance turn” and the “normative turn”. This change in regarding the EU can also be described in the following way: from questioning the “why” and “how” to the “what for” of European integration.

Based on the already existing identified types of Euro-scepticism, alter-Europeanism and anti-Europeanism, the roles of critical positions within the theories of integration are presented. After drawing the contours of the EU as a system of multi-level governance, some “classical” criticism on decision making within this system – the lack of democratic legitimacy, transparency and accountability are presented and discussed with focus on so called new modes of governance, such as the Open Method of coordination.

Legitimate criticism should be taken into account both by pro-European politicians as well as by scholars working on European integration issues in order of positively contributing to the evolution of European integration. The field should not be left to political populism and extremism.