

esse an der EBI und der geringen Zahl erfolgreicher Initiativen hat der im März 2015 vorgelegte Kommissionsbericht über deren Anwendung eine Diskussion zur Überarbeitung der EBI-Verordnung mit dem Ziel ausgelöst, die Nutzung der EBI zu vereinfachen.

Julian Plottka

## Europäische Identität

**Vertragsgrundlage:** Präambel, Art. 2-4 EUV.

**Dokumente:** Dokument über die europäische Identität (Kopenhagen, 14. Dezember 1973), in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 12/1973, S. 131-134.

**Literatur:** Heinrich Schneider: „Europäische Identität“ – Ist das Thema ab-schiedsreif? Oder nötigen die Krisen zu einem neuen Begriffsverständnis?, in: integration 4/2015, S. 306-336.

Am 15. Dezember 1973 bekräftigten die EG-Staats- und Regierungschefs ein tags zuvor von den Außenministern beschlossenes „Dokument über die europäische Identität“, befasst mit Europas weltpolitischer Rolle und mit der dazu nötigen Einigkeitsbasis. Dieses nennt als „Grundelemente der europäischen Identität“ die „Grundsätze der repräsentativen Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der sozialen Gerechtigkeit als Ziel des wirtschaftlichen Fortschritts und die Achtung der Menschenrechte“. Auch die Institutionen, die gemeinsamen Politiken und die Verfahren der Zusammenarbeit werden als „Bestandteile der europäischen Identität“ bezeichnet. Im EUV taucht der Ausdruck nur in der Präambel auf: Die → Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik soll „die Identität und Unabhängigkeit Europas“ stärken. Der Vertragstext selbst verpflichtet die EU in Art. 4(2) EUV die „jeweilige nationale Identität“ der Staaten zu achten. Das Verhältnis beider Identitäten ist seit Langem Kernthema der Europapolitik. Man kann an Konkurrenz oder gegenseitige Stabilisierung denken.

Oft wird kollektive Identität als Bezugsgrund mitmenschlicher Zusammengehörigkeit begriffen, z.B. aufgrund ererbter und/oder aktueller Schicksalsverbundenheit, gemeinsamer Ideen, Überzeugungen, Interessen und Aufgaben. Auch die Abwehr eines gemeinsamen Feindes verbindet die Mitglieder. Innerhalb der Identitätsgemeinschaft ist Feindschaft im Prinzip ausgeschlossen, Solidarität geboten. Stabilisiert wird kollektive

Identität durch Symbole (Riten, Mythen, Texte, historische Ereignisse und Gestalten wie Gründer und Retter, etc.) – vorzüglich aber durch Institutionen, die dem Kollektiv Gestalt und Handlungsfähigkeit geben und sich als geronnene Ausformung von Identitätsgehalten verstehen lassen. Kollektive Identität schließt auch Abgrenzung gegenüber anderen ein.

Jedes politische Gemeinwesen braucht kollektive Identität zum Überleben und Gedeihen. Das ist eine Zentralthese der klassischen Politiktheorie: Aristoteles nennt die „homónoia“ (einigende Wissensgemeinschaft) „philía politikê“ (politische Freundschaft). Sie ist das höchste Gut für die Pólis; die Gesetzgeber hielten sie für wichtiger als die Gerechtigkeit.

Als politisch wichtigste moderne Version kollektiver Identität gilt die Nation. Frühe (und unbekümmerte) Verfechter der europäischen Einigung meinten, die Nationen müssten zur europäischen Identitätsstiftung zu einem gleichartigen Gemeinwesen verschmolzen werden. Die reale Europapolitik wurde jedoch anders angelegt: dem Konzept der Supranationalität gem. nicht zugunsten der vollen Fusion der (dadurch ihre eigene Identität womöglich verlierenden) Nationen, sondern zur Realisierung eines bundesstaatlichen oder staatenbündischen Systems, das dem Gesamtwohl dient, dabei jedoch das Wohl der Glieder einschließt. Da die entsprechende europäische Identität sich von der der Nation unterscheidet, wurde ausgiebig erörtert, worin die Unterschiede bestehen (sollten) und wie eine europäische Identität ins Leben gerufen, wirksam sein und stabilisiert werden kann. V.a. die um die Vertiefung der Integration Bemühten interessieren sich z.B. für einigende Prinzipien und Werte (damit können ideelle Motivkräfte gemeint sein, aber auch unterstellte oder reale Nutzeffekte, etwa in Bezug auf Wohlstand, weltpolitischen Einfluss u.a.m.) sowie für mögliche Strategien und Maßnahmen, diese Identitätsfaktoren den Unionsbürgern optimal nahezubringen.

Zum Thema wurde das erst im Lauf der Zeit: Die Veränderung der Umstände macht einen Rückblick ratsam. Als bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs konnten die Europapolitiker damit rechnen, dass ihr Projekt von den Bürgern mitgetragen wird. Im Sommer 1945 ergab in Frankreich eine Volksbefragung, ob „Europa als Föderation von Staaten“ geschaffen werden soll, in der alle Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse Sache einer demokratisch gewählten Bundesregierung wären, 73 % Zustimmung. Als dann der Kalte Krieg die Lage bestimmte, war Stalins Imperialismus ein Westeuropa einigendes Feindbild. Noch

weit über die 1960er Jahre hinaus konnte die Integrationspolitik mit dem „permissive consensus“ der Bürger rechnen.

Manche Europapolitiker setzten das alles voraus. Andere (v.a. Autoren von Verfassungsentwürfen) hegten ein Rechtsverständnis, demzufolge Annahme und Verkündung eines entsprechenden Texts ohne Weiteres die Akzeptanz bewirkt – die Staatsgewalt Sorge geradewegs für die Gegebenheit von Staatsvolk und Staatsgebiet (so z.B. der damals einflussreiche Hans Nawiasky; zu schweigen von Hans Kelsens These der Identität von Rechtsordnung und Staat). Kollektive Identität ist dann, bezogen auf einen europäischen Bundesstaat, kein Thema.

Auch die pointierte Gegenposition zum Thema – die einigende Identität der Glieder sei für föderale Gebilde grundlegend und weit wichtiger als die Alternative von Bundesstaat und Staatenbund – war von einem Juristen entwickelt worden. Das wurde im hier behandelten Kontext selten erörtert, da Carl Schmitt in seiner Bundestheorie den Begriff Identität nicht verwendete; seine Formeln „substanzielle Homogenität“ oder „seinsmäßige Übereinstimmung“ sollten besagen, dass das Gemeinte der rechtlichen Normierung entzogen ist.

Längst stoßen Projekte einer föderalen Union auf Skepsis und Ablehnung. Der spätere Präsident Charles de Gaulle ließ bald nach Amtsantritt als Premierminister 1958 den Hinweis auf mögliche Souveränitätsbeschränkungen aus der Verfassung Frankreichs entfernen. Supranationale Institutionen, erklärte er 1960, könnten nie über Autorität und politische Macht verfügen. In der Folge gab es immer wieder Auseinandersetzungen um die Machtverteilung zwischen nationalen und supranationalen Instanzen; das hatte Konsequenzen für das Verhältnis der Identitäten. Auch andere Entwicklungen ließen die europäische Identität zunehmend prekär werden, z.B. die Erweiterungen und die zunehmende Diskrepanz zwischen nationalen und regionalen Eigenarten (nicht nur der Ökonomie und der sozialen Verhältnisse, sondern auch der Kultur).

Seit einigen Jahren erscheint infolge integrationspolitischer Krisen die europäische Identität erst recht als immer mehr angefochten, parallel zur Infragestellung von Supranationalität. Ursachen und Anzeichen sind z.B. – um nur einige zu nennen:

- Das immer kompliziertere Institutionen- und Regelsystem; es kann den Bürgern kaum noch als begreifbare, gar bejahenswerte Gestalt der europäischen Identität vor Augen stehen, zumal es einander

blockierende Normen und Praktiken sowie die Mitwirkung außenstehender Instanzen (z.B. IWF) umfasst. Institutionen stärken dann subjektive Vor- und Einstellungen, wenn sie als deren geronnene Sinngestalt erscheinen können.

- Der wachsende Eindruck, die EU sei unfähig, die Krise zu meistern.
- Der Schwund des Vertrauens in Mitgliedstaaten (MS), ihre Regierungen sowie in EU-Institutionen und viele ihrer Lenker.
- Die Zunahme nationalistischer bzw. links- oder rechtspopulistischer Integrationskritik.
- Wiederkehrendes oder neues Aufkommen von Abneigungen gegenüber bestimmten Partnerstaaten (z.B. die vorwurfsvolle Geringschätzung griechischer Politik da und dort oder feindselig anmutende Beurteilungen der deutschen Politik in Griechenland).
- Der Eindruck, MS nützten ihre starke Position zur Durchsetzung von Politiken aus, die ihnen zugutekommen, ohne Rücksicht auf die Interessenlage mancher Partner, wodurch die europäische Identität inhaltlich manipuliert werden könnte.
- Die Schwächung der Solidarität, wie sie sich nicht nur in der Konzentration auf je eigene Vorteile im Tauziehen um wirtschafts- und finanzpolitische Entscheidungen zeigt, sondern z.B. auch im beschämenden Scheitern von Bemühungen um eine ausgewogene gemeinsame Flüchtlingspolitik.

Vieles davon und auch anderes lässt sich durch Eurobarometer-Umfrageergebnisse belegen. Das Gesamtbild der EU fanden 2014 35 % positiv (2007 waren es 52 %!), negativ fanden es 2014 immerhin 25 % (gegenüber 15 % 2007). Nach wie vor werden v.a. Freizügigkeit und Frieden als Errungenschaften der Europapolitik positiv eingeschätzt; dennoch wächst das Misstrauen gegenüber der EU (unterschiedlich in den einzelnen MS). Dass die Unionsbürger sich der nationalen Identität weit stärker verpflichtet fühlen als der europäischen Identität ist kaum verwunderlich, auch wenn sich mehr 50 % als Europäer *und* als Bürger der eigenen Nation fühlen (nur als Bürger der eigenen Nation fast 40 %; in Großbritannien 58 %; in Griechenland 53 %).

Nicht nur die realen Umstände des Mühens um europäische Identität haben sich geändert, auch die Ansätze zur konzeptionellen Analyse und zur politischen Einschätzung. Klar war stets: europäische Identität verlangt nicht ideelle Gleichschaltung. Konsens und Dissens gehören dazu (mag

auch der unkritische Umgang mit dem Wort Identität an gleichbleibende Selbigkeit denken lassen). Doch findet die Prozess- und Dissensdimension mehr Augenmerk. Schon vor mehr als zehn Jahren meinte Jürgen Habermas: Die Frage sei nicht, ob es eine europäische Identität „gibt“, sondern ob grenzüberschreitend Meinungs- und Willensbildungsprozesse stattfinden können, die zu gemeinsamer Wahrnehmung von Inhaltselementen einer solchen führen. Europäische Identität ist stets aufgegeben, nie ein für alle Mal definiert und gesichert.

Mittlerweile hat der Nachdenkbedarf zugenommen. Ansätze zu einer neuen „Kritischen Theorie der kollektiven Identität“ müssten sich der europäischen Dimension annehmen. Sie ist bislang allenfalls Anliegen eher exzentrischer Akteure und Autoren. V.a. in südlichen MS gibt es sehr radikale Antithesen zur gängigen EU-Politik, wie auch zur herkömmlichen mitgliedstaatlichen: SYRIZA in Griechenland, Podemos in Spanien, in etwa auch Beppe Grillos „Antipolitik“ der Fünf-Sterne-Bewegung in Italien. Den tragenden Kräften und ihren Strategien liegt wohl die Weiterführung von Antonio Gramscis Vorstellung eines kompromisslosen Kampfs gegen eine kulturelle Hegemonie der Mächtigen in Gesellschaft und Staat zugrunde; die Stabilität der Klassenherrschaft beruhe v.a. auf der Durchdringung der Zivilgesellschaft mit legitimierenden Deutungen der kollektiven Lebenswelt; erst deren Ende könne einen Wandel ermöglichen. Die heutigen Verfechter der kritischen Identitätstheorie, Ernesto Laclau und Chantal Mouffe sind mit diesem Hintergrund vertraut. Ihren Thesen entspricht das Projekt, den Managern und Nutznießern der bestehenden Verhältnisse in Europa im Dienst einer ganz anderen „Ordnungspolitik“ den Kampf anzusagen, das schließt Kompromissbereitschaft gegenüber konservativen politischen und „neoliberalen“ ökonomischen Positionen aus und die (führende EU-Kreise schockierende) Zuspitzung der Konfrontation ein. Laclau betrachtet „Antagonismus“ als das Wesen des Politischen (was an Carl Schmitt erinnern mag). Mouffe plädiert jedoch für eine Reduktion des Antagonismus zum (kultivierten) „Agonismus“, der Gegner muss bekämpft, aber nicht als Feind vernichtet werden (schon Georg Simmel behandelte den „Streit“ als „Vergesellschaftungsform“). So könnte der agonale Prozess zum Ringen um Artikulation, Fortbildung und Wirksamkeit einer dynamischen europäischen Identität werden.

Gängige Sichtweisen und Diskussionen sind heute Anfechtungen ausgesetzt; das Thema verdient Sorge und Engagement, vielleicht mehr als zuvor. Die zu Beginn dieses Artikels zitierten Prinzipien müssen dabei allemal maßgebend bleiben. Dass in diesem wegweisenden Dokument der „wirtschaftliche Fortschritt“ der „sozialen Gerechtigkeit“ untergeordnet wird, belegt die Aktualität.

Heinrich Schneider

## Europäische Kommission

**Vertragsgrundlage:** Art. 17 EUV, Art. 244-250 AEUV.

**Zusammensetzung:** Ein Mitglied des Kollegiums der Kommissare pro MS, einschl. des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik.

**Sitz:** Brüssel.

**Literatur:** Miriam Hartlapp/Julia Metz/Christian Rauh: Which Policy for Europe? Power and Conflict inside the European Commission, Oxford 2014 • Hussein Kasim et al.: The European Commission of the Twenty-First Century, Oxford 2013 • David Spence (Hrsg.): The European Commission, London 2006.

**Internet:** <http://ec.europa.eu>

Die Bezeichnung „Europäische Kommission“ ist im allgemeinen Sprachgebrauch oft nicht eindeutig. Wenn von Entscheidungen der Kommission im engeren Sinn die Rede ist, wird meist das Kollegium der Kommissare gemeint. Im weiteren Sinn umfasst die Kommission neben dem Kollegium der Kommissare einen umfangreichen Verwaltungsapparat mit ungefähr 33.000 Angestellten, deren Hauptsitz das „Berlaymont“-Gebäude im Brüsseler EU-Viertel ist.

Die Vielzahl der Attribute, die der Kommission im Laufe ihrer Geschichte zugeschrieben wurden (etwa „Motor der Integration“, „ehrlicher Makler“ oder „Hüterin der Verträge“), weist auf die Schwierigkeit hin, die zentrale Funktion dieser Institution im politischen System der EU eindeutig zu benennen. Als Exekutive und öffentlicher Dienst der EU ist die Kommission an allen Phasen des EU-Politikzyklus beteiligt – von der Initiierung politischer Vorhaben über deren Aushandlung und Implementierung bis hin zur Überwachung ihrer Umsetzung. Sie steht damit „im Herzen der Union“.