

Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

WOLFGANG WESSELS

„Spannend“ und „schwierig“ sind geeignete Stichworte, wenn man eine Bilanz der wissenschaftlichen und konzeptionellen Beiträge zur europäischen Integration ziehen will. In der unübersichtlichen Debattenlandschaft sind sowohl zeitnahe Beschreibungen, Analysen und Beurteilungen aktueller Entwicklungen – Stichworte bilden „Vertiefung“ und „Erweiterung“ – als auch die Rückkehr der „grand theory“ (Lequesne/Smith 1997: 9) zu beobachten; theoretische und praktische Reflektionen stehen jedoch häufig unverbunden nebeneinander, ohne sich produktiv gegenseitig zu erschließen; gemeinsame Bezugsrahmen zwischen den Disziplinen und Erfahrungsbereichen zeichnen sich nur begrenzt ab; so thematisieren zunehmend europäische Diskurse die Kategorie „governance“ (vgl. u.a. Lequesne/Smith 1997: 26).

Analysen des Amsterdamer Vertragswerkes – Risiken der Unterschätzung

Wie bei vorangegangenen Akten der „Verfassungsentwicklung“ (Hrbek 1998: 21) wurden die Verfahren, Ergebnisse und möglichen Folgen der Regierungskonferenz, die zum „Amsterdamer Vertrag“ führte, unmittelbar nach Vorlage des Textes intensiv kommentiert. In einer bereits traditionellen „Post-Gipfel-Depression“ dominierte die Enttäuschung über das Gefälle zwischen Absicht und Notwendigkeiten einerseits und den Vertragsformulierungen andererseits (Schneider 1997: 197).

Insbesondere bei den Reformen der Institutionen und Verfahren wurde konstatiert: „Amsterdam ist kein Meisterstück“ (Bieber 1997: 236) oder „la réforme institutionelle avortée“ (La Serre/Lequesne 1998: 137). „Erneut bestehen die Reformen aus einem Bündel isolierter Maßnahmen, die nur im Ansatz ein institutionelles Gesamtkonzept widerspiegeln“ (Bieber 1997: 236). Mit der Einschätzung „Viel Schatten, wenig Licht“ (Brok 1997: 216) wurde insbesondere das Aufschieben von Entscheidungen zur Neuordnung der Stimmgewichtung im Ministerrat und zur Zusammensetzung der Kommission sowie die nur sehr begrenzte Ausdehnung der Anwendungsfälle für die qualifizierte Mehrheit im Rat kritisiert: „Die Regierungskonferenz ist an einer ihrer ganz zentralen Aufgaben im institutionellen Bereich gescheitert“ (Nickel 1997: 223). Grundsätzlicher wird angemerkt: „We can forget institutional tidiness, streamlined decision-making and a clear separation of competence (...). The Treaty continues the practice of the past of adding policy responsibilities (...) without adequate attention to institutional capacity and authority at the centre. The Treaty represents a relatively weak investment in institutions“ (Laffan 1997: 40). Bedauert wurde dabei nachhaltig die Unfähigkeit der Union, sich selbst institutionell auf die Erweiterung vorzubereiten (v.a. Laffan 1997: 45, Weidenfeld 1997: 2), obwohl sie selbst von Kandidatenstaaten eine hohe Beitrittsreife verlangt.

„Disappointment on enlargement“ (Duff 1997: 130) läßt bereits die Tagesordnung für eine kommende Regierungskonferenz noch vor der nächsten Erweiterung erkennen (Weidenfeld 1997: 3).

Bei einer derartigen Einschätzung darf eine institutionen- und verfahrensorientierte Analyse des Amsterdamer Vertrages aber nicht stehen bleiben. Erneut ist „das Europäische Parlament einer der Gewinner“ (Nickel 1997: 220): die Zahl der Verfahren, in denen das EP „mitentscheiden“ kann, ist um 23 Fälle ergänzt worden, das entsprechende Regelwerk ist zugunsten des EP symmetrischer gestaltet und die Mitwirkung bei der Wahl der Kommission ausgebaut worden. Nach einem konventionellen Verständnis führen diese Vertragsänderungen zu einer ungewohnten Variante eines „Zweikammersystems“ oder gar zu einem institutionellen Trialog *sui generis*; die Institution EP ist jedenfalls als Forschungsgegenstand noch interessanter geworden.

Eine weitere Neuigkeit in den Verfahren hat politisch wie wissenschaftlich besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen: die in Amsterdam als Konkretisierung einer Vielzahl von Flexibilitätsansätzen (Giering 1997: 214-224) formulierte „verstärkte Zusammenarbeit“ (Titel VII – ex-Titel VIa – EU-Vertrag), die jedoch von Kommentatoren als „inflexible Flexibilität“ charakterisiert wird (Wessels 1998). Als „Dynamik in der Zwangsjacke“ (Janning 1997: 285) sind „die skizzierten Reformanliegen und Vorschläge zwar noch erkennbar, doch in ihrer Anwendbarkeit und Reichweite stark eingeschränkt, gewissermaßen eingehengt durch die Betonung der auf die Leitbilder der Gemeinschaftsentwicklung bezogenen Kriterien, die Verfahren und die zum Teil allein entscheidungsrelevante Rolle der EU-Institutionen“ (Janning 1997: 286). In dem auch als „fairen Kompromiß“ (Schönfelder/Silberberg 1997: 209) bezeichneten Verfahren sind kaum ausreichende Möglichkeiten angelegt, unwillige Mitgliedstaaten zu umgehen: „The ambitious proposal of the Germans and French to establish a sophisticated set of arrangements to allow a federal core to go forward without the British was not realised“ (Duff 1997: 196). Ähnlich äußerten sich La Serre/Wallace (1997: 1), die von einem „Placebo“ sprechen. Wesentliche Vorgaben der ursprünglichen Initiative gelten so als nicht erreicht: „Die verstärkte Zusammenarbeit wird vermutlich auch künftig nicht vorrangig unter den neuen Amsterdamer Regeln durchgeführt werden. Spielräume für eine freie verstärkte Zusammenarbeit nach den älteren Formen bleiben und könnten gerade für bedeutende Kooperationsinitiativen weiterhin genutzt werden. (...) Auch für die Osterweiterung der EU dürfte das neue Instrument mehr Fragen aufwerfen als Antworten bieten“ (Deubner 1998: 5). Das Verfahren ist so letztlich als optische Täuschung zu verstehen: „le trompe-l'oeil des coopérations renforcées“ (La Serre/Lequesne 1998: 141). Konkret in dem häufig als Musterfall bezeichneten Politikfeld der Umweltpolitik diskutiert, bleibt die Anwendbarkeit dieser generellen Flexibilisierungsklausel unklar (Müller-Brandeck-Bocquet 1997: 302).

Neu formuliert wurden im Amsterdamer Vertrag auch die Verfahren und Instrumente zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die erst im Maastrichter Vertrag eingeführt worden waren. Auch zu diesem politisch als zentral bewerteten Politikfeld der Revisionskonferenz liegen unterschiedliche Einschätzungen vor:

„Und sie bewegt sich doch“ (Regelsberger/Jopp 1997: 255). Bei der „zentralen Schwäche der GASP“ (Regelsberger/Jopp 1997: 260) wurden die neuen Möglichkeiten zur Mehrheitsabstimmung bei Entscheidungen des Rates zur Umsetzung von gemeinsamen Strategien positiv bewertet (Schönfelder/Silberberg 1997: 207; Regelsberger/Jopp 1997: 260 f.). Die auch in diesem Abschnitt eingeführte Veto-Klausel „clearly preserves the essence of intergovernmentalism in that in the last resort no Member state can be bound to a common policy against its will“ (Keatinge 1997: 101). „Damit bleibt die oft fast unüberwindliche Hemmschwelle für gemeinsames Agieren bestehen“ (Gasteyger 1997: 546). Als vorweg „nicht erreichbare Neuerungen“ im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird die Aufnahme der Petersberger Aufgaben in den EU-Vertrag und die Ausdehnung der Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates auf die WEU verstanden, die „die Schaffung einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Identität Europas ein großes Stück voranbringt“ (Schönfelder/Silberberg 1997: 207), jedoch „(bleibt) die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (...) weiterhin durch ein multiples Vetosystem gekennzeichnet“ (Regelsberger/Jopp 1997: 262).

Auch die institutionell-organisatorischen Neuerungen der zweiten Säule – das Amt eines hohen Vertreters für die GASP und die Einrichtung einer Strategieplanungs- und Frühwarnereinheit – bilden einen Schwerpunkt in der Vertragsdebatte. Die Vereinbarungen gelten als Ansatzpunkte, deren Wirksamkeit sich erst aus einer konstruktiven Interpretation in der Praxis erweisen muß (Regelsberger/Jopp 1997: 257 f.). Als grundlegend, um die „nationalen Partikularinteressen zugunsten der (...) 'gemeinsamen Vision' zurückzudrängen“ (Regelsberger/Jopp 1997: 257) beziehungsweise die angestrebte Sichtbarkeit und Kontinuität zu garantieren, werden diese institutionellen Innovationen nicht charakterisiert.

Insgesamt werden trotz der weitgehenden „Runderneuerung“ keine radikalen Veränderungen konstatiert (Keatinge 1997: 103): „A truly common foreign and security policy is a matter for the long haul“ (Keatinge 1997: 105). Die bisherige Bilanz gilt als mager und auch die Perspektiven wirken bescheiden (Neuhold 1997: 3-5). Außerdem wurde kritisch angemerkt: „The political outcome was disappointing, the procedural negotiations were byzantine“ (Duff 1997: 124). Grundsätzlich wird dann gefragt: „Does CFSP matter. (...) Probably not. Of the major external challenges facing the Union (...) few are more than marginally the concern of the CFSP“ (Nuttall 1997: 3).

Zur „Bürgernähe als einem zentralen Anliegen der Konferenz“ (Hilf 1997: 247) wird „lediglich das Bemühen um eine verbesserte Rechtsstellung“ konstatiert (Hilf 1997: 253). „Erst eine Verfassungsgebung in der Union, die nicht ausschließlich durch die Regierungen herbeigeführt wird, sondern an der die Bürger (...) beteiligt sind, dürfte zu einer umfassenden und eindeutigen Gewährleistung der Rechte der Bürger führen“ (Hilf 1997: 253).

So gerät auch das Verfahren der Regierungskonferenz in die Debatte: Gefragt wird, „ob eine Regierungskonferenz, die (...) 25 Monate gedauert hat, und die in einem 17stündigen 'Showdown' zwischen den Staats- und Regierungschefs zu Ende geht, wirklich die adäquate Methode der Verfassungssetzung der Europäi-

schen Union ist“ (Nickel 1997: 226). Gefordert wird, daß „von seiten des Europäischen wie der nationalen Parlamente (...) stärker die politischen Ziele zu artikulieren (sind), damit nicht (...) eine defensiv-zuständigkeitsorientierte Sicht, sondern vielmehr eine problemlösungsorientierte Sicht mit Blick auf die übergeordneten Ziele den Gang der Dinge bestimmt“ (Brok 1997: 218). Noch kritischer wird angemerkt: „The way the Union amends its Treaty is faulty. (...) Where are the forces of postnational Europe in this Treaty-making?“ (Duff 1997: xxxviii); grundsätzlich wird dieser Prozeß der Vertragsreform als Risiko für die europäische Demokratie verstanden: „There is a growing disjuncture between the arena of representative democracy (the national polity) and where decisions are taken (the EU and wider international arenas)“ (Laffan 1997: 42).

Betont wurden in den eher positiven Resonanzen die Regeln zum „Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht“, besonders hervorgehoben wird die „Vergemeinschaftung“ der Außengrenzenregelungen, der Visapolitik, des Asylrechtes, der Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik, die Übernahme des Schengen-Acquis in den EU-Vertrag (Rupprecht 1997: 265 f., Müller-Graff 1997: 274) sowie eine „quasi Vergemeinschaftung“ (Wessels 1997: 124-125) der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen; in diesen Bereichen gelten die Gemeinschaftsorgane „als die großen Gewinner“ (Rupprecht 1997: 269). „Eine deutliche rechtscharakterliche Annäherung der dritten Säule an die erste Säule (...) dürfte eine späteres Andocken (...) an den EG-Vertrag erleichtern“ (Müller-Graff 1997: 282). Die „dritte Säule“ des Maastrichter Vertrages gehört damit bei weiteren Analysen bereits zur „Geschichte“ des nun als „Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht“ ausgedehnten Politikfeldes. „Von einem Binnenmarkt des Rechts sind wir (zwar) noch weit entfernt, aber der Amsterdamer Vertrag ist zweifellos ein Schritt hin auf dem Weg von der Wirtschaftsgemeinschaft zu einer Rechtsgemeinschaft und zu einer föderalen Union“ (Rupprecht 1997: 269). Der Prozeß, der sich in dem Amsterdamer Vertrag dokumentiert, wird auch integrationstheoretisch erklärt: „die Sachlogik des funktionalen Integrationsansatzes der Marktintegration und seiner Folgen (hat) für die Bereiche ‘Justiz und Inneres’ (...) in Amsterdam erneut Wirkung gezeitigt“ (Müller-Graff 1997: 282).

Entsprechend dieser Bedeutung vertiefte sich auch die Auseinandersetzung um die neuen Regelungen: Kritisiert wurden diese Abschnitte des Vertrages als unvollkommene Formen der Integration, etwa im Hinblick auf die vorläufige Aussetzung der Mehrheitsregel und des Ausschlusses der Zuständigkeit des Gerichtshofes für verschiedene Tatbestände (Müller-Graff 1997: 281) sowie nicht zuletzt der weitgehenden Ausnahmen für einige Mitgliedstaaten – insbesondere des Vereinigten Königreiches; „The communitarisation of Schengen and immigration policy is (...) untidy, even clumsy“ (Duff 1997: 9).

Je intensiver die Diskussion um diese Verfahren als wesentliche Innovation des Amsterdamer Vertrages geführt wird, um so deutlicher wird, daß Grundannahmen und Leitkonzepte bisher erheblich unschärfer und unklarer sind als in dem Kernbereich des Maastrichter Vertrages, der Wirtschafts- und Währungsunion. Die Einbettung und Zuordnung des EU-Regelwerkes in nationale Rechtsordnungen und die

damit verbundenen Akzeptanzprobleme bedürfen einer erheblich intensiveren Erforschung. Die politische wie wissenschaftliche Relevanz ist jedoch hoch.

In der „ambivalenten Gesamtbilanz“ (Schneider 1997: 197) wird das Vertragswerk unterschiedlich bewertet. Trotz einer erheblichen Dynamik der Integrationsprozesse in den letzten zwanzig Jahren wird erneut „kein großer Sprung“ (Hrbek 1997: 15) gesehen. Konstatiert wird nur eine „Vertragskosmetik“: „ein Sammelsurium an Neuregelungen und Verbesserungen im Detail, das aber insgesamt keinen substantiellen Sprung nach vorn bedeutet“ (Weidenfeld 1997: 2). Dagegen wird der Amsterdamer Vertrag auch als „ein weiterer wichtiger Schritt auf (dem) Weg (zu einer) immer engeren Union der Völker Europas“ verstanden (Schönfelder/Silbergberg 1997: 203). Das Potential an Wirkungskraft dieser neuen Vertragsvorschriften wird jedoch in der Regel weit unterschätzt: „Angesichts der auch in Amsterdam erneut vereinbarten Ausdehnung der Handlungsfelder und der verbesserten Ausstattung der Institutionen mit Instrumenten und Verfahren ist von einer weiteren Wachstumsphase in einem zieloffenen Prozeß im Spannungsfeld zwischen intergouvernementaler Kooperation und supranationaler Rechtssetzung auszugehen“ (Maurer/Mittag 1998: 155).

Nach einer ersten Welle von Kommentaren wurde der Amsterdamer Vertrag von der Auseinandersetzung um den Eintritt in die dritte Stufe der Währungsunion aus der politischen Aufmerksamkeit verdrängt. Der Gipfel selber wurde dann häufig auch als weiterer und letzter Schritt angesehen, um die Einführung des Euro politisch mit der kurz zuvor gewählten sozialistischen Regierung Frankreichs endgültig abzusichern (Federalist 1997: 54). Eine derartige Beurteilung unterschätzt jedoch bei weitem die Auswirkungen positiver oder gegebenenfalls auch negativer Art auf Effizienz, Effektivität und Legitimität der EU insgesamt, die in vielen Veränderungen des Amsterdamer Vertrages angelegt sind. Wie bereits bei früheren konstitutionellen Akten der Integrationskonstruktion ist das Risiko einer Fehlinterpretation beträchtlich. Die Regeln des Amsterdamer Vertrages sind mehr als nur Detailanpassungen – sie bilden vielmehr den vertraglichen beziehungsweise konstitutionellen Rahmen Europas am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts; unter kritischen Gesichtspunkten wird deshalb auch angemerkt: „Die Aufgabenerweiterung im Amsterdamer Vertrag (ist) so harmlos nicht. Es wurden überwiegend gar keine klaren Kompetenzzuständigkeiten vereinbart, sondern Zielformulierungen aufgenommen: Diese setzen aber erfahrungsgemäß eine schleichende Integrationsdynamik in Gang, derer sich sowohl die Kommission als auch der Europäische Gerichtshof in der Vergangenheit sehr erfolgreich zu bedienen wußten.“ (Kohler-Koch 1998: 275 f.).

Die weitere Forschungsagenda ist entsprechend detailliert und umfassend anzulegen: Die neuen Regelungen sind einzeln in ihrer Anwendung zu beschreiben und auf ihre Wirksamkeit und Folgewirkungen hin zu untersuchen; ebenso sind die Ergänzungen und Änderungen integrationstheoretisch und -historisch in die Entwicklung der (west)europäischen Konstruktion einzuordnen.

Auch die politische Diskussion um weitere Leitbilder und Ziele ist nach dieser dritten Regierungskonferenz seit Mitte der achtziger Jahre erneut aufzugreifen. In

föderalistisch inspirierten Ansätzen wird betont: da „citizens need a federal Europe“ (Pinder 1998: 54), wird eine „constitutional reform“ (Pinder 1998: 55) gefordert. „A federal union (not a federal state) is Europe's own constitutional experiment“ (Vandamme 1998: 158). Die Frage nach der „Vision tangible et partagée“ (Schoutheete 1997: 154) wird nach dieser Regierungskonferenz und vor der Osterweiterung verstärkt gestellt.

Schwerpunkte theoretischer Diskussion

Die theoretischen Debatten sind weniger durch „eine Synthese der Integrationsansätze“ (Giering 1997: 225) als durch eine weitere „Theorieverzweigung“ (Meyers 1997: 429) gekennzeichnet – auch wenn einige Grundthemen verstärkt diskutiert werden; so werden die Stichworte „Entterritorialisierung“, „Differenzierung“, „Demokratie“, „Identität“, „Legitimität“, „Verfassung“, „Globalisierung“, „Nation“ und „Region“ regelmäßig aufgegriffen und häufig in erkenntnisstimulierenden Variationen weiterentwickelt.

Anzuzeigen sind drei Publikationen, die systematische Überblicke anbieten. Meyers (1997) stellt „Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen“ vor, aus denen diejenigen – häufig eher indirekt – Ansätze entnehmen können, die das Phänomen der Europäischen Integration aus der Perspektive internationaler Beziehungen angehen wollen. Eine hilfreiche, dokumentengestützte Darstellung zu „Europa von der Spaltung zur Einigung“ bietet Gasteyger (1997). Auf der Suche nach dem „gesammelten Schatz“ an EG/EU-bezogenen Ansätzen, dem „acquis académique“, präsentiert Giering (1997) Entwicklungsphasen und Kernelemente von Integrationstheorien. Besonderes nachlesenswert sind seine Ausführungen zur Flexibilisierungsdebatte. Seine Schlußfolgerung betont: „Die Europäische Union selbst entspricht bereits einer neuen Entwicklungsstufe der Organisation menschlichen Gemeinwesens zwischen 'Zweckverband' und 'Superstaat', die (...) keinen bestimmten theoretischen Vorgaben gefolgt ist, sondern sich im Zuge eines durch interne wie externe Bedingungen beeinflussten 'Evolutionsprozesses' herausgebildet hat“ (Giering 1997: 69).

Bezeichnend für das wachsende Interesse an europäischen Integrationsformen ist, daß viele Beiträge sozialwissenschaftlicher Grundlagenforschung zwar nicht EU-zentriert angelegt sind, aber zunehmend europapolitische Entwicklungen aufgreifen, um ihre theoretischen Überlegungen zu dokumentieren und anzureichern. Mehr als in vorangegangenen Jahrzehnten wird die EU zum Gegenstand der Exemplifizierung beziehungsweise der Anwendung breiter angelegter Analysen (vgl. v.a. Scharpf 1997; Beck 1998).

Aus „einer Dezentrierung territorialer Souveränität durch ökonomische Globalisierung“ (Mahnkopf 1998: 58) „zeichnet sich dabei das Bild eines dreifachen Spannungszustandes ab. Die Europäische Union tendiert zur Suprastaatlichkeit, ohne eine Supranation zu sein. Die Regionen tendieren dazu, Infranationen zu sein, ohne über eine Infrastaatlichkeit zu verfügen. Die Nationalstaaten geben einerseits Teile ihrer Staatlichkeit an die Europäische Union ab; andererseits werden Teile des

Nationalgefühls von ihnen abgezogen und in die Regionen investiert“ (Kirsch 1997: 30). Während nach dieser Analyse „Nationalstaaten nur dann das Abtreten von Handlungsrechten nach oben nicht bereuen, wenn sie das Abtreten von Handlungsrechten nach unten begrüßen“ (Kirsch 1997: 35), wird dagegen gestellt, daß der „Nationalstaat trotz einer gewissen 'Erosion' seiner Kompetenzen der primäre Ort der Identität für die meisten Menschen (bleibt)“ (Niedhart 1997: 49). Oder in anderer Perspektive formuliert: „Der Nationalstaat wurzelt (...) viel tiefer im kollektiven Gedächtnis der Europäer als die Idee eines vereinten Europa“ (Salewski 1997: 9).

Systematisch dargestellt und diskutiert werden wesentliche Grundzüge neuerer Arbeiten um die Begriffe „Netzwerk“ und „governance“ (Lequesne/Smith 1997: 24-27). Zu den allgemein verwandten Charakteristika zählen diese Autoren die Abwesenheit einer vertikalen Achse der Herrschaftsausübung zugunsten interinstitutioneller Verhandlungsformen in Mehrebenensystemen, die schwache redistributive Dimension der Gemeinschaftspolitiken und – besonders bedeutsam – das Überdenken der Beziehungen zwischen Integrations- und Demokratietheorien.

Diese Debatte um eine legitimierte Ausübung von Herrschaft in der EU ist vielfältig und vielschichtig. Kritische und pessimistische Aussagen dominieren einige Denkschulen: „Europäische Politik (weist) aufgrund fehlender Input-Legitimation und schwacher Output-Legitimation begrenzte Legitimität (auf)“ (Scharpf 1998: 93-98). Wesentliche Voraussetzungen für eine staatsähnliche Legitimität gelten als defizitär: „Democratic legitimacy presupposes a collective identity and public discourses about common interests and rules of fair distribution based on that common identity“ (Scharpf 1997: 212).

Gleichzeitig wird jedoch auch unterstrichen: „Es besteht ein wachsender Regelungsbedarf der staatenübergreifenden Beziehungen, deren Vernachlässigung wiederum demokratieschädlich wäre. Das gilt nicht nur regional für die EU, sondern in rasch zunehmenden Maße auch global“ (Brock 1997: 40), und noch nachdrücklicher: „The locus of effective political power can no longer be assumed to be national governments (...), the idea of a political community of fate can no longer meaningfully be located within the boundaries of a single nation state alone“ (Held 1998: 257). Daraus wird plädiert für ein „rethinking democracy in the context of globalisation“: „the idea of a democratic order can no longer be simply defended as an idea suitable to a particular closed political community or nation state“ (Held 1998: 258). Gefordert aus dieser Analyse: „Democracy for the new millenium must involve cosmopolitan citizens able to gain access to, and mediate between, and render accountable, the social, economic and political processes and flows which cut across and transform their traditional community borders“ (Held 1998: 260). Derartige demokratische Verfahren nehmen aber andere Formen an: „zivilgesellschaftliche Kräfte (schaffen) neue Räume für die Politik, die weniger durch Ausschluß als durch Kooperation gekennzeichnet sind (...), sie etablieren demokratische Formen, bei denen es weniger auf die Teilhabe an formellen Entscheidungsmechanismen ankommt als auf diskursive Entscheidungsfindung und auf verhandelten Interessenausgleich“ (Mahnkopf 1998: 75).

In einem „Weltbürger-Manifest“ (Beck 1998: 19 und 61-66) wird der Rahmen noch weiter gespannt: „Es gibt eine neue Dialektik von globalen und lokalen Fragen, die durch das Raster nationaler Politik fallen. Diese ‚glokalen‘ Fragen gehören auf die Tagesordnung der Politik – in den Städten, Ländern, Regierungen, Öffentlichkeiten, national und international. Dazu bedarf es eines neuen politischen Subjekts: ‚translokaler sozialer Bewegungen und national-kulturell verwurzelter Parteien der Weltbürger‘“ (Beck 1998: 19). Intensiv diskutiert werden so „neue Demokratieformen jenseits des Nationalstaats“ (Goodman 1998: 331). Idealtypische Modelle wie „ein Europa der Nationen“, „ein Europa der Regionen“, „ein Europa als Bundesstaat“ sind kaum „tragfähige Modelle“ (Goodman 1998: 333). Vielmehr wird konstatiert: Eine Re-Demokratisierung jenseits des Nationalstaates, das heißt eine Entwicklung hin zu einer „kosmopolitischen Demokratie“, kann nur als „Folge transnationaler Mobilisierung geschehen“ (Goodman 1998: 368-369).

In einer ähnlichen Stoßrichtung werden für die „Europäisierung nationaler Demokratien“ vier Strategien präsentiert: die „Parlamentarisierung“, eine „demokratisch-föderale Balance im europäischen Staatenverbund“ (die „Versöhnung von demokratischem und föderalem Prinzip sowie die angemessene föderale Balance für das europäische Gesamtsystem, d.h. eine Verfassungsstruktur, die zugleich autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich ist“) sowie eine „partizipatorische Anreicherung des supranationalen Verhandlungssystems“ und eine „funktionale Repräsentation in Regime-Ensembles“; diese Ansätze werden sowohl einem Realitätsstest als auch einer kritisch-normativen Prüfung unterzogen (Kohler-Koch 1998: 265-270). Eine Schlußfolgerung: Aus empirischen wie aus normativen Gründen wird „wider die Parlamentarisierung der EU“ argumentiert (Kohler-Koch 1998: 267). Der Begriff der „deliberativen Demokratie“ (Scharpf 1997: 161) gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung.

Zum Demokratiekomplex zählt auch immer wieder die Auseinandersetzung um die europäische Identität: „Demokratie in der Europäischen Union könnte aber in normativer Anerkennung ihrer multikulturellen Grundlagen aufgebaut werden – wobei sich die Vielsprachigkeit als schwerwiegendes Hindernis einer europäischen Öffentlichkeit erweisen könnte (Greven 1998: 31 f.). Dagegen wird gesetzt: „Europäer entdecken die Kultur als Ferment ihrer Einigung. (...) Es gibt eine politische Kultur Europas, die einen Teil der Identität der Europäer ausmacht – nicht mehr und nicht weniger. Das Bewußtsein der Vielfalt geschichtlicher Teilidentitäten konstituiert die politische Kultur Europas“ (Weidenfeld 1997: 5). Quasi als Gestaltungsauftrag wird dazu formuliert: „(Wenn) (...) die Eigenart Europas in der Gleichzeitigkeit übergreifender und räumlich begrenzter Loyalitäten besteht, dann kann ein europäisches Rechtssystem, das diese Eigenart anerkennt, nicht die Ein ebnung der vielfältigen Loyalitäten anstreben, sondern es muß die Vielfalt garantieren“ (Bieber 1998: 218).

Aspekte der Deterritorialisierung ergänzt der Anthropologe Abélès in einem anregenden Beitrag zum Phänomen der „déhistoricisation“ hinzu (Abélès 1997: 52-58). Aus der Perspektive des Anthropologen, den die Dialektik zwischen Gegenwart, Gedächtnis und Tradition faszinieren, sieht er im EU-Europa ein Zeitverständnis,

das diametral von traditionellen Gesellschaften abweicht: Die europäische Konstruktion stellt eine neue Form des Einverständnisses dar: „La temporalisation post-moderne réintègre le futur dans le présent“ (Abélès 1997: 57): Die Verknüpfung der Zukunft und der Gegenwart, des Virtuellen und des Reellen bildet ein konstitutives Element des Gemeinschaftsprozesses.

Konzeptionelle Unsicherheiten und Risiken

Festzustellen ist angesichts der Vielfalt insgesamt, daß mit zunehmender Integration die konzeptionelle Unsicherheit wächst. Die geschilderten Besonderheiten der Europäischen Union lassen einen Begriff der „Staatswerdung Europas (zum) Ausdruck unserer Konzeptionslosigkeit“ werden (Kohler-Koch/Ulbert 1997: 75). Ähnlich wird auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive argumentiert: „Als Leitlinien erscheinen Topoi wie Bundesstaat, Staatenbund oder Staatenverbund (...) nur bedingt fruchtbar im Hinblick auf eine Ordnung, die nicht allein aus Reißbrettentwürfen entsteht, sondern von historischen Kraftlinien zukunfts offen sich entwickelnd und kompromißhaft, insoweit auch spontan (...) geformt wird (...). Offenkundig vermag ein Staatsparadigma die historisch neuartige Erscheinung nicht auszuschöpfen“ (Müller-Graff 1998: 222).

Dieser Unsicherheit, die EU mit konventionellen Begriffen zu charakterisieren, steht aber gleichzeitig eine wachsende politische Notwendigkeit gegenüber, den Prozeß beziehungsweise die Entwicklungstrends der EU zu erfassen.

Für einen aussagefähigen Diskurs wächst das Risiko, daß ausgehend von begrenzten Eindrücken beziehungsweise Einsichten allgemeine Schlußfolgerungen gezogen werden, die – empirisch nur begrenzt haltbar – unscharfe Kategorien mit einer „first hand“-Plausibilität offerieren, und dazu wenige Ansatzpunkte zur politischen Gestaltung in der EU am Ende des 20. Jahrhunderts bieten. Standarddefinitionen, wie sie häufiger für „Demokratie“ und „Legitimität“ genutzt werden, können dann zum Ballast werden, wenn nicht deren jeweiliger historischer Kontext und deren Konstruktionsbedingungen mitreflektiert werden.

Dieses 'caveat' plädiert nicht für eine kritiklose Bejahung der Integrationsrealität und eine optimistische Haltung allein schon durch den Fakt des voranschreitenden Integrationsprozesses; es warnt jedoch gleichzeitig vor einer häufig diffusen Skepsis, die kaum die Entwicklung der Staaten Westeuropas der Nachkriegszeit hin zur Europäischen Union am Ende des 20. Jahrhunderts erklären hilft; strategische Hilflosigkeit, etwa im Hinblick auf Erweiterung und Vertiefung, ist dann häufig die Folge.

Das Auseinanderfallen der Debatte über das Amsterdamer Vertragswerk einerseits und des theoretischen Demokratiediskurses andererseits sind dafür deutliche und beunruhigende Anzeichen.

Weiterführende Literatur

Abélès, Marc: De l'Europe politique en particulier et de l'anthropologie en général, in:

Lequesne, Christian, Andy Smith (Hrsg.): *Interpreter L'Europe*, Paris 1997, S. 33-58.

- Beck, Ulrich: Wie wird Demokratie im Zeitalter der Globalisierung möglich? – Eine Einleitung, in: ders. (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt a.M. 1998, S. 7-66.
- Benz, Arthur: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 201-222.
- Bieber, Roland: Reformen der Institutionen und Verfahren – Amsterdam kein Meisterstück, in: integration 4 (1997), S. 236-245.
- Bieber, Roland: Verfassungsentwicklung der EU: Autonomie oder Konsequenz staatlicher Verfassungsentwicklung?, in: Müller-Graff, Peter-Christian, Eibe Riedel (Hrsg.): Gemeinsames Verfassungsrecht in der Europäischen Union, Baden-Baden 1998, S. 209-219.
- Brock, Lothar: Verweltlichung der Demokratie. Aus der Verflechtungs- in die Entgrenzungsfalle?, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 39-54.
- Brok, Elmar: Der Amsterdamer Vertrag: Etappe auf dem Weg zur europäischen Einigung, in: integration 4 (1997), S. 211-218.
- Deubner, Christian: Die verstärkte Zusammenarbeit im System der Europäischen Union, Arbeit der Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen/Isartal im März 1998.
- Duff, Andrew: Supranational institutions for postnational Europe, in: ders. (Hrsg.): The Treaty of Amsterdam. Text and Commentary, London 1997.
- Gasteyer, Curt: Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945-1997, Bonn 1997.
- Giering, Claus: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn 1997.
- Goodman, James: Die Europäische Union: neue Demokratieformen jenseits des Nationalstaats, in: Beck, Ulrich (Hrsg.): Politik der Globalisierung, Frankfurt a. M. 1998, S. 331-373.
- Greven, Michael: Einführungsvortrag: Demokratie – eine Kultur des Westens?, in: ders. (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 19-35.
- Held, David: Changing Contours of Political Community: rethinking Democracy in the context of globalisation, in: Greven, Michael (Hrsg.): Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 249-262.
- Hilf, Meinhard: Die Union und die Bürger: Nicht viel Neues, aber immerhin, in: integration 4 (1997), S. 247-254.
- Hrbek, Rudolf: Zwanzig Jahre „integration“, in: Hrbek, Rudolf, Mathias Jopp, Barbara Lippert, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Die Europäische Union als Prozeß. Verfassungsentwicklung im Spiegel von 20 Jahren der Zeitschrift integration, Bonn 1998, S. 15-34.
- Janning, Josef: Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union nach Amsterdam, in: integration 4 (1997), S. 285-291.
- Keatinge, Patrick: Strengthening the Union's international voice and capacity, in: Tonra, Ben (Hrsg.): Amsterdam. What the Treaty means, Dublin 1997, S. 97-118.
- Kirsch, Guy: Der Nationalstaat im Spannungsfeld von Suprastaatlichkeit und Infranationalität, in: Hasse, Rolf H. (Hrsg.): Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität, Stuttgart 1997, S. 9-38.
- Kohler-Koch, Beate, Cornelia Ulbert: Internationalisierung, Globalisierung und Entstaatlichung, in: Hasse, Rolf H. (Hrsg.): Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität, Stuttgart 1997, S. 53-88.
- Kohler-Koch, Beate: Die Europäisierung nationaler Demokratien: Verschleiß eines europäischen Kulturerbes?, in: Greven, Michael: Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 263-288.
- La Serre, Françoise de, Christian Lequesne: Quelle Union pour quelle Europe? L'après-traité d'Amsterdam. Brüssel 1998.
- La Serre, Françoise de, Helen Wallace: Flexibility and Enhanced Cooperation in the European Union: Placebo rather than Panacea?, in: Research and Policy Paper No. 2 – revised version – September 1997, Groupement d'Études et de Recherches „Notre Europe“.
- Laffan, Brigid: The Governance of the Union, in: Tonra, Ben (Hrsg.): Amsterdam. What the

- Treaty means, Dublin 1997, S. 29-48.
- Lequesne, Christian, Andy Smith: Union européenne et science politique: où en est le débat théorique?, in: Lequesne, Christian, Andy Smith (Hrsg.): *Interpreter L'Europe*, Paris 1997, S. 7-31.
- Mahnkopf, Birgit: Probleme der Demokratie unter den Bedingungen ökonomischer Globalisierung und ökologischer Restriktionen, in: Greven, Michael (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 55-80.
- Maurer, Andreas, Jürgen Mittag: Die Europäische Union nach Amsterdam – Perspektiven und Herausforderungen der Integration, in: *Die Friedens-Warte* 2 (1998), S. 137-156.
- Meyers, Reinhard: Grundbegriffe und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: *Bundeszentrale für politische Bildung: Grundwissen Politik*, Schriftenreihe Band 345, Bonn 1997, S. 313-434.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela: Flexible Integration – eine Chance für die europäische Umweltpolitik?, in: *integration 4* (1997), S. 292-304.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Europäische Verfassungsrechtspolitik für Wirtschaft und Union: Europäische Privatrechtsgesellschaft und überstaatliche Autorität, in: ders. (Hrsg.): *Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union*, Heidelberg 1998, S. 183-222.
- Müller-Graff, Peter-Christian: Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: *integration 4* (1997), S. 271-284.
- Neuhold, Hans-Peter: The Common Foreign and Security Policy of the European Union: a poor record and meagre prospects, in: *CFSP-Forum 3* (1997), S. 3-5.
- Nickel, Dietmar: Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: *integration 4* (1997), S. 219-227.
- Niedhart, Gottfried: Staatenwelt und Gesellschaftswelt: Zur Rolle des neuzeitlichen Territorialstaats in der internationalen Politik des 19. und 20. Jahrhunderts, in: Hasse, Rolf H. (Hrsg.): *Nationalstaat im Spagat: Zwischen Suprastaatlichkeit und Subsidiarität*, Stuttgart 1997, S. 39-52.
- Nuttall, Simon: The CFSP Provisions of the Amsterdam Treaty. An Exercise in Collusive Ambiguity, in: *CFSP-Forum 3* (1997), S. 1-3.
- Pinder, John: From closed doors to European democracy: beyond the intergovernmental conferences, in: Westlake, Martin (Hrsg.): *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, London/New York 1998, S. 47-60.
- Regelsberger, Elfriede, Mathias Jopp: Und sie bewegt sich doch! Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik in den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrages, in: *integration 4* (1997), S. 255-263.
- Rupprecht, Reinhard: Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag, in: *integration 4* (1997), S. 264-270.
- Salewski, Michael: Europa der Nationalstaaten. Realistische Alternative oder Wunschdenken?, in: *Internationale Politik 11* (1997), S. 7-12.
- Scharpf, Fritz W.: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder/Oxford 1997.
- Scharpf, Fritz: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Greven, Michael (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* 20. Wissenschaftlicher Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1998, S. 81-103.
- Schneider, Heinrich: Von Amsterdam in die Zukunft: mit Trippelschritten vorwärts – oder in die Sackgasse?, in: *integration 4* (1997), S. 197-202.
- Schönfelder, Wilhelm, Reinhard Silberberg: Der Vertrag von Amsterdam: Entstehung und erste Bewertung, in: *integration 4* (1997), S. 203-210.
- Schoutheete, Philippe de: *Une Europe pour tous*, Paris 1997.
- The Federalist. A Political Review, Pavia 2 (1997).
- Vandamme, Jacques: European federalism: opportunity or Utopia?, in: Westlake, Martin (Hrsg.): *The European Union beyond Amsterdam. New concepts of European integration*, London/New York 1998, S. 142-153.
- Weidenfeld, Werner: Europas neues Gesicht, in: *Internationale Politik 11* (1997), S. 1-6.
- Wessels, Wolfgang: Der Amsterdamer Vertrag – Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?, in: *integration 3* (1997), S. 117-135.
- Wessels, Wolfgang: Verstärkte Zusammenarbeit – inflexible Flexibilität, in: Jopp, Mathias, Andreas Maurer, Otto Schmuck (Hrsg.): *Die Europäische Union nach Amsterdam. Ergebnisse der Regierungskonferenz*, Bonn 1998 (i.E.).

