

Perspektiven auf die europäische Integration:

Konstanten und Widersprüche einer alten Debatte

Reinhard Meyers, WWU Münster

Böse Zungen behaupten gelegentlich, dass von Historikern keine Theorien zu erwarten seien: sie seien zuständig für die Fakten, die Einzelfälle, die Beschreibung je individueller Randbedingungen des Auftretens realhistorischer Erscheinungen und Phänomene¹. *Quod non est in actis, non est in mundo* – dieser Grundsatz des mittelalterlichen Zivilprozessrechts wird dann gern karikierend als Verhaltensmaxime der Verfechter idiographischer historischer Methoden postuliert² - wobei doch spätestens seit Hans-Georg Gadamer's *Wahrheit und Methode* (1960) klar sein sollte, dass jegliches geisteswissenschaftlich - kulturelle (und damit auch historische) Wissen eingebettet ist in die Kontinuität geistes- und ideengeschichtlicher Traditionen, sich stützt auf ein Vor-Verständnis des zu behandelnden Gegenstandes, sich orientiert an der Überlieferung von Vor-Urteilen, die nicht zuletzt filterwerkzeugartig darüber befinden, welche konkreten Gegenstände aus der potentiell unendlichen Menge gesellschaftlicher, ökonomischer, politischer, historischer, kultureller und weiterer Phänomene dieser Welt wir unserem Erkenntniszugriff unterwerfen. Dass daneben das jeweilige Erkenntnisinteresse des Individuums seine wissenschaftliche Weltsicht in mindestens gleichem Masse wie sein Vorverständnis formt und beeinflusst, dürfte seit Jürgen Habermas' *Erkenntnis und Interesse* – d.h. seit Ende der 1960er Jahre – ebenfalls erkenntnis- und wissenschaftstheoretisches Allgemeingut sein³.

Wenn wir im Folgenden einige Grundkonstanten und Grundwidersprüche des Prozesses der europäischen Integration aufzeigen wollen, geschieht dies zunächst in der Absicht, die eingangs knapp skizzierte epistemologische Position zu erweitern und zu illustrieren. Zweck soll es nicht sein, eine Entscheidungshilfe in der alten Debatte anzubieten, ob die Europäische Union denn nun eine *komplexe internationale Organisation* sei⁴, sich im Raum zwischen den möglichen Entwicklungsendpunkten des Zweckverbandes einerseits, des Superstaats andererseits befinde⁵, ein mit Blick auf Agendasetzung, Entscheidungsprozesse und Entscheidungsimplementation entweder nach Marktprinzipien, hierarchischen Strukturen oder

¹ So – positionsreferierend, aber beileibe nicht zustimmend - Wilfried Loth: Beiträge der Geschichtswissenschaft zur Deutung der Europäischen Integration, in: Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Theorien europäischer Integration. Opladen: Leske & Budrich 2001, S.87 – 106, hier S-87f.

² Und von besonders galligen Zeitgenossen verballhornisiert in *quod non est in Google, non est in mundo* – zur diesbezüglichen Internet-Kontroverse <http://archiv.twoday.net/stories/5264901/>

³ Statt vieler Belege überblicksweise zusammenfassend mein *The Role of Theory in the Study of International Politics*, Novi Sad 2007, im Netz unter http://www.uns.ac.rs/en/novosti_dogadjaji/majers2007/govor.pdf

⁴ Thomas Gehring: Die Europäische Union als komplexe internationale Organisation. Wie durch Kommunikation und Entscheidung soziale Ordnung entsteht. Baden-Baden: Nomos 2002.

⁵ Claus Giering: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration. Bonn: Europa Union Verlag 1997

Netzwerkmustern organisiertes⁶ dynamisches Mehrebenensystem *sui generis*⁷ darstelle, vielleicht auch eher ein gesellschaftliches Konstrukt⁸ – oder gar ein staatsrechtliches Monstrum, auf das im Analogieschluss jene treffliche Bezeichnung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation durch Samuel v. Pufendorf (1667) passt – *irregulare aliquod corpus et monstro simile*⁹. Und Zweck soll es auch nicht sein, die Debatte nach rückwärts zu verlängern – entweder bis zum Beginn der Moderne in der Französischen und in der Industriellen Revolution¹⁰, oder gar zurück über Aufklärung, Frühe Neuzeit, Mittelalter und Karl dem Großen bis zum römischen und zum griechischen Erbe¹¹. Diese ideengeschichtliche Grundsatzperspektive ist schon verschiedentlich hinreichend behandelt worden¹². Eine erneute Auseinandersetzung mit ihr würde – so sehr es sachlogisch befürwortbar wäre – doch den Rahmen *dieses* Beitrages sprengen!

Was uns hier viel mehr interessiert, sind die Antriebskräfte der europäischen Integration – nicht nur aus dem Geist des Widerstands¹³ – die Entwicklungen und Veränderungen, denen sie unterworfen waren, und die Wirkungen und Widersprüche, die sie hervorriefen. Welche idealtypischen Bezugsrahmen könnten eine solche Betrachtung strukturieren?

Hier wäre zunächst auf ein *genuin historisches Projekt* zu verweisen, das Wilfried Loth seit Mitte der 90er Jahre¹⁴ verfolgt und das den Bezugsrahmen für seine dann allerdings weitgehend ereignisgeschichtliche neuere Darstellung der Einigung Europas¹⁵ liefert: ein Interpretationsmodell, das vier Hauptantriebskräfte der europäischen Integration zusammenfasst:

- das Streben nach Friedenssicherung unter den Nationalstaaten Europas – bedingt durch die übergreifende weltpolitische, intergesellschaftssystemare Auseinandersetzung des Kalten Krieges zunächst beschränkt auf Westeuropa, dann seit dem Ende des Kalten Krieges im gesamteuropäischen Rahmen

⁶ Tanja A. Börzel: European Governance. Markt, Hierarchie oder Netzwerk, in: Gunnar Folke Schuppert u.a. (Hrsg.): Europawissenschaft. Baden-Baden: Nomos 2005, S.613 – 641.

⁷ Markus Jachtenfuchs: Die Europäische Union – ein Gebilde *sui generis*?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos 1997, S.13 – 35.

⁸ Thomas Christiansen u.a. (Hrsg.): The Social Construction of Europe. London: Sage 2001.

⁹ Stefan Griller: Die Europäische Union. Ein staatsrechtliches Monstrum, in: Schuppert u.a., Europawissenschaft (wie Anm.6), S.201 – 272.

¹⁰ So der Vorschlag von Guido Thieme: Europäische Integration. Motive – Prozesse – Strukturen. Köln: Böhlau 2010, Kap. II.

¹¹ Winfried Böttcher (Hrsg.): Klassiker des europäischen Denkens. Friedens- und Europavorstellungen aus 700 Jahren europäischer Kulturgeschichte. Baden-Baden: Nomos 2014.

¹² Neben dem eben genannten Band von Böttcher vor allem bei Derek Heater: The Idea of European Unity. Leicester: Leicester U.P.1992; Curt Gasteyger: Europa von der Spaltung zur Einigung. Darstellung und Dokumentation 1945 – 1997. Bonn: Europa-Union-Verlag 1997; Michael O’Neill: The Politics of European Integration. A Reader. London: Routledge 1996; Mette Eilstrup-Sangiovanni (Hrsg.): Debates on European Integration. A Reader. Basingstoke: Palgrave-Macmillan 2006; Andreas Grimm/Cord Jakobeit (Hrsg.): Politische Theorien der Europäischen Integration. Ein Text- und Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag 2009.

¹³ Frank Niess: Die europäische Idee – aus dem Geist des Widerstands. Frankfurt/Main: Suhrkamp 2001.

¹⁴ Zuerst unter dem Titel: Der Prozess der europäischen Integration. Antriebskräfte, Entscheidungen, Perspektiven, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, B d.46, 1995,, S. 703 – 714. Vgl. ferner oben Anm.1.

¹⁵ Wilfried Loth: Europas Einigung. Eine unvollendete Geschichte. Frankfurt/Main: Campus 2014.

- die Kleinarbeitung dessen, was die angloamerikanische Literatur gern als das „*German Problem*“¹⁶ bezeichnet: die Einhegung des seit 1870/71 mehrfach manifest gewordenen deutschen Aggressionspotentials bei Anerkennung der für den europäischen Wiederaufbau nicht nur geographisch, sondern gerade auch ökonomisch zentralen Rolle Deutschlands – oder anders: die Gewinnung von Sicherheit *vor* Deutschland durch Einbindung seines Potentials in eine feste, nachhaltige Struktur der Kooperation *mit* Deutschland
- die Anpassung europäischer Marktstrukturen an den Fortschritt der Produktivkräfte durch Hebung von *economies of scale* in einer die nationale Abschottung der Märkte in der Zwischenkriegszeit überwindenden, rationalere, effektivere – und natürlich auch profitablere – Produktions- und Distributionsweisen ermöglichenden Ausweitung des (zunächst nur west-)europäischen Wirtschaftsraums – nicht zuletzt auch angetrieben durch die Hoffnung, damit die eigene Weltmarktkonkurrenzposition gegenüber den USA zu verbessern¹⁷
- schliesslich das Streben der Europäer nach Selbstbehauptung gegenüber jenen beiden (Super-)Mächten, die schon im Ergebnis des Ersten Weltkrieges zu Flügelmächten des alten eurozentrischen Gleichgewichtssystems geworden waren und durch die Entwicklung einer nuklearen Zweitschlagsbefähigung nach 1948 je einzeln ihren Anspruch auf das Führungsmonopol in den sich ausbildenden Machtblöcken des Kalten Krieges ebenso befestigten wie gemeinschaftlich ein weltpolitisches *de facto*-Kondominium zu behaupten versuchten; angesichts dieser Entwicklung mussten die klassischen Interessendivergenzen zwischen den europäischen Nationalstaaten an Bedeutung verlieren und an deren Stelle ein nachhaltiges Interesse an der Vermeidung einer intersystemaren militärischen Auseinandersetzung zwischen den Blöcken treten.

Im Anschluss an die Arbeiten Wilfried Loths hat dann Guido Thieme¹⁸ die doch eher auf die Entwicklungslogik des europäischen politischen Integrationsprozesses gerichtete Loth'sche Perspektive noch erweitert durch eine Betonung zusätzlicher sozioökonomischer und kultureller Aspekte der Integration: Grenzübergreifende (Teil-) Marktverflechtung, Deregulierung von das freie Spiel der Marktkräfte hemmenden Faktoren bei gleichzeitiger Normierung der Zugangsvoraussetzungen zum und der wirtschaftlichen Verhaltensweisen im Europäischen Binnenmarkt im Sinne der Chancengleichheit der Akteure erscheinen als *Rahmenbedingungen* gegenseitiger Verflechtung der Interessen und Handlungsspielräume ökonomischer und politischer Akteure. Wechselseitige Beeinflussung von Agendadefinitionen, Entscheidungsprozessen und Politikimplementierung bis hin zur Herstellung (massiver) Abhängigkeiten¹⁹ erscheinen als Charakteristika und *Triebkräfte* der

¹⁶ Überblick bei John R. Gillingham: *The German Problem and European Integration*, in: Desmond Dinan (Hrsg.): *Origins and Evolution of the European Union*. 2. Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2014, S. 60 – 90.; Andrew Glencross: *The Politics of European Integration. Political Union or a House Divided?* Chichester: Wiley Blackwell 2014, S.36ff.

¹⁷ Zum weiteren Zusammenhang dieser Entwicklung umfassender Wilfried Loth: *Staaten und Machtbeziehungen im Wandel*, in: Akira Iriye/Jürgen Osterhammel (Hrsg.): *C.H.Beck/ Harvard U.P. Geschichte der Welt. Bd.1945 bis heute. Die globalisierte Welt*, hrsg. Akira Iriye. München: C.H.Beck 2013, S.15 – 181.

¹⁸ Europäische Integration (wie Anm. 10), Kap. II und Kap. III

¹⁹ Wobei merkwürdigerweise eine für EU-Entscheidungsprozesse zentrale Akteursgruppe weitgehend ausser Ansatz bleibt – die Lobby in Brüssel und anderenorts als Begegnungsebene *sui generis* zwischen privaten und

Wirtschaftsintegration²⁰. Und die Suche nach einer kulturellen Identität Europas – sei sie essentialistischer oder konstruktivistischer Art - d.h. sei sie entweder objektiv feststellbar, aus den Quellen rekonstruierbar, manifest in nationenübergreifenden politischen und kulturellen Werten, die sich immer wieder in der Geschichte Europas auffinden lassen²¹, oder sei sie ein diskursiv erzeugtes Konstrukt einer *imagined community*, einer vorgestellten Gemeinschaft und den über sie formulierten Bildern, Anschauungen, Erwartungen, Projektionen, die jeweils nur raum- und epochenspezifisch, volks- und gruppengebunden, möglicherweise gar nur individuell Geltung beanspruchen²² - die Suche nach einer solchen Identität also könnte zumindest die Rolle eines Hilfsmotors im Prozess der Beförderung der Integration Europas beanspruchen.

Gleichsam als Nebenprodukt der Typisierung der historischen Triebkräfte europäischer Integration werden uns im übrigen zwei Einsichten in ihre Prozesshaftigkeit vermittelt, die durchgängige Charakteristika europäischer politischer Entscheidungsverfahren dingfest machen: zum einen die Kunst der Formulierung von Paketlösungen – *governance by package deals*²³ - die vor allem für die ersten Jahrzehnte der Integrationsgeschichte das Entscheidungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat prägte und erst mit dem Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen (partiell schon in den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, umfassender im Lissaboner Vertrag) viel von ihrer – durchaus auch Einheit im Verhandlungsprozess stiftenden - Bedeutung verloren hat²⁴. Und zum anderen die geschickte Politik einer Selbsteinbindung Deutschlands in europäische Handlungsräume durch Abgabe von Souveränität an übergeordnete intergouvernementale oder supranationale Ebenen, die in jedem Einzelfall zwei Ziele gleichzeitig verwirklichte: das Sicherheitsbedürfnis der Nachbarn vor Deutschland durch die Vertiefung der Kooperation mit Deutschland zufriedenzustellen, und den aussenpolitischen und aussenwirtschaftlichen Handlungsspielraum der Bundesrepublik jeweils zu erweitern²⁵.

öffentlichen Interessen, als Transmissionsriemen organisierter sozioökonomischer Privatinteressen in den EU-politischen Entscheidungs- und Handlungsraum und durchaus auch als Instrument der Rückkoppelung zwischen Kommission und Öffentlichkeit – vgl. die Aktivitäten des Komitologiesystems oder der Hunderte von Expertenausschüssen, die insbes. die Kommission beraten sollen und damit Einfluss auf Entscheidungsfindung und Entscheidungsumsetzung nehmen. Genereller Überblick bei Helen Wallace/Mark A. Pollock/Alasdair R. Young (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. 6.Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2010; eingehender David Coen/Jeremy Richardson (Hrsg.): *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford U.P.2009, sowie Heike Klüver: *Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions and Policy Change*, Oxford: Oxford U.P.2013. Vgl. Ebenfalls starker analytisch John Peterson: *Policy Networks*, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European Integration Theory*. 2.Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2009, S. 105 – 124.

²⁰ Massive Gesamtübersicht jetzt auch bei Miroslav N. Jovanovic: *The Economics of European Integration*. 2. Aufl. Cheltenham: Edward Elgar 2013.

²¹ Paradigmatisch Anthony Pagden (Hrsg.): *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*. Cambridge: Cambridge U.P. 2002.

²² Schönes Beispiel John McCormick: *Europeanism*. Oxford: Oxford U.P.2010.

²³ Hierzu umfassend die Londoner Dissertation von Raya Kardasheva: *Legislative Package Deals in EU Decision-Making: 1999 – 2007*. Ph.D.Diss. London School of Economics 2009, im Netz unter:

http://etheses.lse.ac.uk/33/1/Kardasheva_Package_Deals_In_EU_Decision_Making.pdf

²⁴ schöne Übersicht im elektronischen Daedalos-EU-Lehrbuch:

http://www.dadalos-d.org/europa/grundkurs_4/rat_der_eu.htm

²⁵ Beispiele Montanunion, EVG, NATO-Beitritt und Pariser Verträge, EWG-Beitritt, Brandts Neue Ostpolitik, Wiedervereinigung und Euro-Etablierung; die Bundesregierungen – so Thiemeyer, a.a.O., S.109ff – hätten in all

In diesem Kontext wäre sicher auch auf eine Debatte einzugehen, die die Beschäftigung mit der Europa- und der Aussenpolitik der Bundesrepublik ebenso prägt wie die Beschäftigung mit der Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, 1973 durch einen Aufsatz von Francois Duchêne²⁶ angestoßen wurde und seitdem eine vielfältige Karriere²⁷ gemacht hat: die Beschreibung der Aussen- und Sicherheitspolitik beider Akteure – zu denen dann vom Anfang der Diskussion auch noch Japan gerechnet wurde²⁸ – als die Politik einer *Zivilmacht*²⁹. „Die Grundideen des Konzeptes lassen sich relativ einfach skizzieren: Zivilmächte sind Staaten, die die Zivilisierung der internationalen Politik voranbringen wollen; sie gebrauchen dazu ein spezifisches außenpolitisches Instrumentarium. „Zivilmacht“ beschreibt deshalb im Kern dreierlei: Einen Staat mit Macht- und Einflusspotential, den Willen, die internationale Politik nach eigenen, spezifischen Vorstellungen zu gestalten, und schließlich spezifische Instrumente und Formen der Einflussnahme...“³⁰. Salopp formuliert: Zivilmächte betreiben keine Politik nach Art des klassischen, auf Drohung mit oder

diesen Fällen erkannt, „...dass die Selbsteinbindung eine Existenzbedingung für Deutschland in Europa ist, und dass der aussenpolitische Handlungsspielraum für die Deutschen nach 1949 immer dann wuchs, wenn sie sich selbst in der EWG und der Nato einbanden...“ ... „Erst die Selbsteinbindung (und damit die freiwillige Aufgabe von Souveränität) gab der Bundesrepublik Deutschland Handlungsfreiheit nach innen und aussen...“ – ebd. S.112. Dass diese Selbsteinbindung allerdings nur so weit gehen konnte, wie auch die Partnerstaaten der BRD bereit waren, Teile *ihrer* Souveränität aufzugeben, ist – wie das Scheitern der EVG zeigt – die Kehrseite dieser besonderen Medaille.

²⁶ Francois Duchêne: Die Rolle Europas im Weltsystem. Von der regionalen zur planetarischen Interdependenz, in: Max Kohnstamm/Wolfgang Hager (Hrsg.): *Zivilmacht Europa – Supermacht oder Partner?*. Frankfurt/Main: Suhrkamp 1973, S.11 – 35.

²⁷ Schöner Überblick im Manuskript der Trierer Abschiedsvorlesung von Hanns W. Maull vom 3. Mai 2013 zum Thema: „Zivilmacht“: - Karriere eines Begriffs, im Netz unter https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb3/POL/Mitarbeiter/Maull_Hanns_W/Abschiedsvorlesung_Rev.pdf; vgl. ferner zu den Grundlagen Jan Orbie: *Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates*, in: *Cooperation and Conflict*, Bd. 41, 2006, S. 123 – 128, im Netz unter <http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Orbie,%20Jan,%20Civilian%20Power%20Europe,%20Review%20of%20the%20Original%20and%20Current%20Debates.pdf>

²⁸ Hanns W. Maull: Japan, Deutschland und die Zukunft der internationalen Politik, in: Jochen Thies/Günther van Well (Hrsg.): *Auf der Suche nach der Gestalt Europas*. Festschrift für Wolfgang Wagner. Bonn: Verlag für Internationale Politik 1990, S. 171 – 192.

²⁹ Zum Kontext noch einmal John Gillingham: *The German Problem and European Integration*, in: Desmond Dinan (Hrsg.): *Origins and Evolution of the European Union*. 2.Aufl. Oxford: Oxford U.P.2014, S. 60 – 88, hier insbes. S.84ff.

³⁰ Maull: Abschiedsvorlesung (wie Anm.27), S.15f. Zentralbegriff ist der Wille einer Zivilmacht zur Zivilisierung der internationalen Politik – d.h. zur Abkehr von gewaltsamen und Hinwendung zu gewaltarmen, kooperativen, rechtsförmigen Bearbeitungsweisen internationaler Konflikte. „Das Konzept der „Zivilisierung“ der internationalen Politik geht zurück auf die historisch-soziologischen Untersuchungen von Norbert Elias zu gesellschaftlichen Zivilisierungsprozessen und das von Dieter Senghaas entwickelte „zivilisatorische Hexagon“ ... als ... „komplexes Friedensprogramm“. Im Kern beschreibt das Hexagon das normative Programm einer idealen Demokratie, also eine politische Utopie, die allerdings durchaus konkrete Handlungsimplicationen dazu beinhaltet, wie sich der gesellschaftliche Status Quo politisch verbessern, also weiter „zivilisieren“ ließe. Die Ambition einer Zivilisierung der internationalen Politik impliziert damit den Anspruch, die internationale Politik zu zähmen, zu domestizieren, also sie nach dem Vorbild der Innenpolitik funktionierender westlicher Demokratien zu transformieren. Die internationale Politik sollte also in diesem spezifischen Sinne schrittweise in Welt-Innenpolitik verwandelt werden. Dazu gehören insbesondere die Befriedung der Politik über das gesamte Spektrum von der lokalen zur globalen Ebene sowie ihre Verregelung, Verrechtlichung und institutionelle Ausgestaltung, aber auch der Kampf gegen Armut und krasse soziale Gegensätze und gegen den Raubbau an der Natur. Die europäische Integration diente dabei vielen – wie Duchêne und auch mir selbst – zugleich als Nachweis der Machbarkeit und als Prototyp einer neuen, zivilisierten internationalen Politik.“

Anwendung von Gewalt rekurrierenden Nullsummenspiels, sondern sind vor dem Hintergrund ihres ökonomischen und technologischen Potentials, definiert im Sinne Joseph S. Nyes als *soft power*³¹, den Prinzipien positiver Summenspiele verpflichtet – durch Kooperation, Verhandlung, Interessenausgleich, rechtsförmige Streitbearbeitungsverfahren, Export eigener und Förderung allgemein verbindlicher, staatengesellschaftlicher und weltgesellschaftlicher Normen und Werte³². In mancher Hinsicht ist ihr Verhaltensmodell das einer *carrot and stick policy* - aber *with a very large carrot and a very small stick* ! Inwieweit diese Prinzipien und Orientierungen ausreichen, um Europa als eine “Emerging Civilian World Power”³³ zu etablieren, gar vielleicht als die zweite Supermacht neben den USA³⁴, muss hier zunächst angesichts der divergierenden Interessen seiner 28 Mitglieder offen bleiben: ein Blick auf den Barcelona-Prozess und die Neue Mittelmeerpolitik der EU oder generell die Europäische Nachbarschaftspolitik lässt aber doch mehr als gelegentlich den Verdacht aufkommen, dass die EU unter dem Schirm des Zivilmachtanspruchs insbesondere Demokratisierungspolitik, Normenexport und Assoziierungsverhandlungen dazu nutzt, ihrer durchaus substantiellen ökonomischen und geostrategischen Interessenpolitik ein normatives Mäntelchen umzuhängen³⁵ - Nutzung von *soft power* durch die *quiet superpower*³⁶ Europäische Union zur Absicherung der Rolle einer *soft hegemonial power* - eines sanften regionalen Hegemons³⁷?

Es bleibt nun aber abzuwarten, ob die soeben referierten idealtypischen Bezugsrahmen eine grössere Gefolgschaft finden werden – konkurrieren sie doch mit einer Vielzahl ähnlich gelagerter sozial- und politikwissenschaftlicher analytischer Bezugsrahmen, die zunächst epistemologisch Vergleichbares wollen: nämlich die Frage nach den Randbedingungen, Prozessen, Strukturen und Ergebnissen der Kooperation von Akteuren zu beantworten. Gedanklicher Ausgangspunkt ist dabei in aller Regel das dezentrale, nullsummenspielartig nach dem Prinzip der Selbsthilfe organisierte Staatensystem – oder anders: die *Kooperation* (der Staaten) *unter Anarchie*. Zwischenziel ist dann eine internationale Ordnung des *negativen Friedens*: die Einhegung der nullsummenspielartigen Konkurrenz der Akteure durch deren Verregelung im Gehäuse internationaler Institutionen: an die Stelle der naturzuständlichen Anarchie des Staatensystems tritt die *regulierte Anarchie* der (rechtlich verfassten internationalen) Staatengesellschaft. Das Endziel solcher Bemühungen wäre dann zu erblicken in den Antworten auf folgende Fragen: Wie können Akteure unterschiedlicher

³¹ Joseph S. Nye, Jr.: *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Perseus Books 2005

³² Hierzu auch John McCormick: *Europeanism*. Oxford: Oxford U.P. 2010, Kap. 8 “Europeanism represents a redefinition of the dynamics of inter-state relations, projecting soft power options in a manner that raises questions about the value and efficacy of military power, and embracing the merits of positive peace...” ebd., S.192

³³ Hierzu Tanja A. Börzel/Thomas Risse: *Venus Approaching Mars? The European Union as an Emerging Civilian World Power*. Berliner Arbeitspapier zur Europäischen Integration Nr. 11, April 2009, im Netz unter http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/arbeitspapiere/2009-11_Boerzel_Risse.pdf?1367709771

³⁴ Andrew Moravcsik: *Europe, the Second Superpower*, in: *Current History*, March 2010, S.91 – 98.

³⁵ Georg Simonis: *Die Analyse der externen Beziehungen der Europäischen Union – eine Annäherung*, in: Georg Simonis/Helmut Elbers (Hrsg.): *Externe EU-Governance*. Wiesbaden: VS-Verlag 2011, S.15 – 51, hier S.17

³⁶ Andrew Moravcsik: *Europe: the quiet superpower*, in: *French Politics*, Bd. 7 No.3/4, September/Dezember 2009, S. 403 – 422.

³⁷ Hierzu gründlich-kritisch Arne Niemann/Gerd Junne: *Europa als normative Macht?*, in: Simonis/Elbers: *Externe EU-Governance* (wie Anm.35), S.103 – 131.

Art und unterschiedlicher Herkunft in Frieden miteinander leben? Wie können sie materielle Wohlfahrt und innere wie äußere Sicherheit verwirklichen? Wie können sie Kooperation auf Dauer stellen, Akteure und Ergebnisse des Prozesses der Institutionalisierung derart miteinander verflechten, dass der Weg frei wird zu einer auf Gemeinschaftsbildung abzielenden Überwindung/Aufhebung der dezentralisierten Staatenwelt? Wie lässt sich die Entwicklung einer staatenübergreifenden Identität als Kristallisationspunkt bislang staatenzentrischer politischer und gesellschaftlicher Loyalitäten von Individuen, Gruppen, gesellschaftlichen Akteuren bewerkstelligen? Wie lässt sich über die Verregelung und Verrechtlichung zwischenstaatlicher Beziehungen hinaus eine die Staaten transzendierende Ordnungsstruktur aufbauen?³⁸ Lässt sich der Prozess der europäischen Integration als (positive oder affirmative) Antwort auf all diese Fragen begreifen?

Die Grundthese dieses Beitrages wäre in der Tat, dass ähnlich wie die Geschichtswissenschaft³⁹ auch die Politikwissenschaft in der Analyse der europäischen Integration ihren intellektuellen Ausgang nimmt beim Problem der zwischenstaatlichen Anarchie, wie es durch die beiden Weltkriege in erschreckendem Masse verdeutlicht wurde. Die postulierte Transformation des anarchisch-konkurrenzhaften Selbsthilfesystems der Staaten mittels Friedenssicherung durch Gemeinschaftsbildung – oder präziser: die nachhaltige Institutionalisierung der Zusammenarbeit der Staaten in den sich ausbildenden Integrationssystemen (zunächst West-) Europas von der EGKS bis zur EU - liess eine dauerhafte Überwindung des Sicherheitsdilemmas ebenso wie eine stabile Veränderung der Logik internationaler Politik hin zu friedlicher und effektiver Problemlösung erhoffen⁴⁰. Zu insistieren wäre dabei allerdings auf der Beobachtung, dass die analytischen Bezugsrahmen und Integrationstheorien der Politikwissenschaft eher realhistorisch-politische Entwicklungen erklärende, systematisierende und rationalisierende Deutungen liefern denn im Sinne einer den Ereignissen vorangehenden normativen Teleologie den Integrationsprozess erst in Gang gesetzt haben. Wir behaupten deshalb, dass der Prozess der (west-)europäischen Integration ein Produkt spezifischer historischer Umstände und bewusster politischer Interessenreflektion⁴¹ ökonomischer und politischer Entscheidungsträger vor der Drohkulisse des Kalten Krieges⁴² war. Als Teil der sich ausbildenden atlantischen Sicherheits- und Wertegemeinschaft mochte das unter dem Außendruck einer lange Zeit so perzipierten sowjetischen Expansionsdrohung näher zusammenrückende (West-)Europa die Rolle eines Bollwerks gegen ein gegnerisches Herrschaftssystem und dessen Ideologie übernehmen. Zugleich war ihm in der Nullsummenkonkurrenz der Gesellschaftssysteme, als die der Kalte Krieg auch interpretiert werden mag, eine aktive Rolle zugemessen: Nämlich die, auf der Basis von durch den Prozess der ökonomischen Integration beförderten Wohlfahrtsgewinnen

³⁸ Kurze Skizze der IB-theoretischen Bezugsgrundlage in Abb. 1 am Beitragsende; kursorische Übersicht der Entwicklung von Kooperationstheorien in meinem Beitrag „Kooperationstheorien“ in: Wichard Woyke (Hrsg.): Handwörterbuch Internationale Politik. 12. Aufl., Opladen : Barbara Budrich 2011, S. 287 – 302.

³⁹ So etwa Loth, Europas Einigung, a.a.O., S.10.

⁴⁰ Übersicht bei Desmond Dinan: Ever Closer Union. An Introduction to European Integration. 4. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010, Teil I.

⁴¹ So die grundlegende These von Andrew Moravcsik: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. London: UCL Press 1999

⁴² Übersicht David A. Messenger: Dividing Europe. The Cold War and European Integration, in: Desmond Dinan (Hrsg.): Origins and Evolution of the European Union. 2. Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2014, S.35 – 59.

die Überlegenheit des marktwirtschaftlich-kapitalistischen Systems gegenüber den Zentralverwaltungswirtschaften des RGW unter Beweis zu stellen. Dass dies angesichts des Scheiterns einer politischen und militärischen Vollintegration in den fünfziger Jahren eher eine „second-best“-Strategie war, soll durchaus konzediert werden. Immerhin aber etabliert der Prozess der ökonomischen und sicherheitspolitischen Integration (West-)Europa als

- a) *Friedensgemeinschaft*, in der sich seine Völker untereinander durch gegenseitige Aussöhnung und Konfliktabbau ihre Sicherheit garantieren,
- b) *Wohlfahrts- und Prosperitätsgemeinschaft*, gründend auf den durch einen Gemeinsamen Markt induzierten Wachstums-, Effizienz- und komparativen Handelsaustausch-Gewinnen,
- c) *Zivilisations- und Wertegemeinschaft*, in der insbesondere sozioökonomische Interdependenzkonflikte in immer stärkerem Ausmaß einer verregelten, rechtsförmigen Bearbeitung unterworfen werden,
- d) *Rückversicherungsgemeinschaft* auf Gegenseitigkeit, in der – schon seit der Gründung der Montanunion – zum einen das potentiell konfliktgenerierende deutsche Wirtschafts- und Militärpotential durch Einbindung in multilaterale und supranationale Politikrahmen kontrolliert und entschärft werden konnte, zum anderen aber auch dem für die Entfesselung des Zweiten Weltkrieges und seiner unsäglichen Opfer Verantwortlichen um den Preis eines teilweisen Souveränitätsverzichts wie einer aktiv betriebenen Westintegration die Rückkehr in den Kreis der zivilisierten Nationen ermöglicht wurde.

Insofern lässt sich die Logik des Integrationsprozesses durchaus als eine zweiwertige begreifen: „*peace by integration*“ und Schaffung von Wohlfahrt durch Marktintegration und Interdependenzmanagement (vgl. Abb. 2 am Beitragsende) stellen die Vektoren dar, als deren Resultante sich der tatsächliche Prozess der Integration ergibt. Je nach den realhistorischen Gegebenheiten und Erfordernissen (oder symbolisch: je nach der beiden Vektoren innewohnenden Zugkraft) kann die Resultante durchaus stärker in Richtung auf das eine oder andere Vektor-Ziel ausschlagen⁴³.

Dabei lassen sich in der wissenschaftlich-konzeptionellen, auf Beschreibung, Erklärung und – weniger erfolgreich – Prognose von integrativen Entwicklungen gerichteten Auseinandersetzung mit dem Prozess der europäischen Integration eine Reihe von Entwicklungsschichten unterscheiden⁴⁴. Diese reflektieren in je für sich typischer Weise die realhistorischen Randbedingungen, politischen Interessen und europapolitischen Fragestellungen ihrer Entstehungszeit. Wir nennen:

⁴³ zum theoretischen Reflex historischer Entwicklungen Grimmel/Jakobeit, a.a.O. (wie Anm. 12); ganz vorzügliche, weil epistemologisch und methodologisch auf dem neuesten Stand der Diskussion die neuere Gesamtübersicht der Integrationstheorien bei Sabine Saurugger: *Theoretical Approaches to European Integration*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan 2014.

⁴⁴ Neueste exzellente Gesamtübersicht bei Sabine Saurugger: *Theoretical Approaches to European Integration*, ebd. Zur Analyse der Funktionalismus/Föderalismus- und der Supranationalismus/Intergouvernementalismus-Kontroversen immer noch nützlich Ben Rosamond: *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan 2000; neuere deutsche Übersicht bei Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. 3.Aufl. Wiesbaden: Springer VS 2012.

a) Die klassischen, weitgehend dem Liberalen Internationalismus und seinem Konzept „peace by integration“ verpflichteten Perspektiven des Föderalismus, Funktionalismus und Neofunktionalismus (vgl. Abb. 3 am Beitragsende). Geboren aus den Erfahrungen des Ersten und Zweiten Weltkriegs sowie der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre richten sie ihr Erkenntnisinteresse auf den teils zwischenstaatliche, teils supranationale Formen annehmenden politisch-institutionellen Zusammenschluss (West-) Europas zu einer erneute kriegerische Katastrophe verhindernden Friedensgemeinschaft. Diese wird unterfüttert durch einen Prozess der kontinuierlichen Wohlfahrtssteigerung, der getragen wird von der Intensivierung des wirtschaftlichen Austausches, der grenzüberschreitenden Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung und der Verflechtung zunächst von Teilmärkten, dann deren Verschmelzung zu einem Gemeinsamen Markt. Ihre wesentliche Differenz manifestiert sich in ihren je unterschiedlichen Antworten auf die Frage nach den Konstitutionsbedingungen einer die europäischen Nationalstaaten transzendierenden regionalen Ordnungsstruktur: Pooling nationaler Souveränitäten durch einen einmaligen konstitutionellen Akt (Föderalismus) oder politikfeldspezifische, funktionale Sachkooperation der Akteure mit der Folge von durch Iteration der Kooperation über Zeit institutionalisierten Beziehungsgeflechten und Entscheidungsprozessen.

b) Die teils neo-liberale⁴⁵, teils neo-realistische⁴⁶ Konzepte der Internationalen Politischen Ökonomie aufgreifenden, teils aber auch einem im Gewande des Globalismus revitalisierten Idealismus verpflichteten Perspektiven hegemonialer Stabilitäts- und Interdependenztheorien. Ihr Aufkommen erklärt sich als Reaktion auf

- die zunehmende Internationalisierung bzw. Globalisierung ökonomischer Produktions- und Reproduktionszusammenhänge⁴⁷
- die damit verknüpfte Ausbildung von Phänomenen der transnationalen Politik, die das klassische, territorial radizierte Außenvertretungsmonopol des Nationalstaates unterlaufen⁴⁸
- vor allem aber die Ausdifferenzierung der internationalen Gesellschaft als Chiffre eines eine Vielzahl staatlicher, quasi-staatlicher und nichtstaatlicher Einzel- und Gruppenakteure verknüpfenden Geflechtes politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher, kultureller und natürlicher Interdependenzen⁴⁹.

Das in diesem Zusammenhang formulierte Erkenntnisinteresse richtet sich auf die Erklärung der Zielsetzungsautonomie wie der Handlungs- und Bewegungsspielräume der Akteure in

⁴⁵ Übersicht: Jennifer Sterling-Folker: Neoliberalism, in: Tim Dunne/Milja Kurki/Steve Smith (Hrsg.):

International Relations Theories. Discipline and Diversity. 3.Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2013, S. 114 – 131.

⁴⁶ Robert Gilpin: The Political Economy of International Relations. Princeton, N.J.: Princeton U.P. 1987, und ders.: Global Political Economy. Understanding the International Economic Order. Princeton, N.J.: Princeton U.P. 2001.

⁴⁷ Peter Dicken: Global Shift. Mapping the Changing Contours of the World Economy. 6. Aufl. New York: Guilford Press 2011, im Netz unter <http://www.urban.ecnu.edu.cn/library/Global%20Shift%202011.pdf>

⁴⁸ Generelle Einführungen bei Andrew Heywood: Global Politics. 2.Aufl. Basingstoke: Palgrave-Macmillan 2014, sowie umfassend John Baylis/Steve Smith/Patricia Owens (Hrsg.): The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. 6. Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2013.

⁴⁹ Jürgen Neyer: Postnationale politische Herrschaft. Vergesellschaftlichung und Verrechtlichung jenseits des Staates. Baden-Baden: Nomos 2004.

einem komplexen, vielfach verschachtelten, teils strukturell in sich verworfenen Beziehungssystem. Bestimmt werden soll unter anderem die Rolle eines Hegemons als vor allem sicherheits- und weltwährungspolitischer Garant der Entstehungs- und Rahmenbedingungen des europäischen Integrationsprozesses⁵⁰. Interdependenztheoretische Konzepte wurden zudem für die Untersuchung des Verhältnisses EG – Multinationale Konzerne nutzbar gemacht. Im Vergleich zum Zugewinn an Erkenntnissen über Prozessabläufe und Strukturbildungen in der internationalen Politik ist der eigentliche europapolitische Ertrag dieser Theorieansätze jedoch eher bescheiden – Reflex vielleicht der politischen Krisen des Integrationsprozesses in den 70er Jahren, die die Konklusionen der umfassenden Theoriebildungsversuche der 50er und 60er Jahre teilweise falsifizierten und so der Wissenschaft wenig Ansporn vermittelten, weitere elaborierte (Integrations-) Theoriegebäude zu errichten.

c) Die kooperationstheoretischen Ansätze der Gegenwart, die sich in breiter Form auf das Konzept der „governance without government“⁵¹ oder des Regierens im europäischen Mehrebenensystem⁵² beziehen und teils aus der Analyse internationaler Regime hervorgegangen sind, teils auf neoföderalistische Konzepte rekurrieren. Wie letztere betonen sie den (Entscheidungs-) *Prozesscharakter* von Integration, beanspruchen, die Komplexität und Dynamik der Integrationsentwicklung in adäquaterer Weise als die klassischen Integrationstheorien einzufangen, weil sie einmal *zwischenstaatlichen* Verhandlungsprozessen als Integrationsmotor größere Bedeutung beimessen, zum anderen diese Verhandlungsprozesse in das Gehäuse eines über Zeit ausgebildeten, komplexen und vielfach gebrochenen Mehrebenen-Systems einbetten, das die Interdependenz unterschiedlicher Politikfelder ebenso wie die Verkettung unterschiedlicher Handlungsstränge und ihrer Akteure reflektiert. Analytisch anzuknüpfen wäre am schon in den 80er Jahren aufgewiesenen *Doppelcharakter des Integrationsprozesses*: ein supranationales Rechts- und Normensystem wird im wesentlichen von intergouvernementalen Verhandlungen ausgefüllt⁵³, während der der vorwärtsweisenden föderalistischen Entwicklungslinie oft nicht korrespondierende Zickzackkurs der historisch-politischen Realität durch die Dialektik von (Super-) Staatsbildung einerseits und Freisetzung marktwirtschaftlicher Triebkräfte andererseits prädiert wird⁵⁴. Analytisch anzuknüpfen wäre aber auch an der neueren Sicht der Entwicklung wie der funktionalen Performanz internationaler Institutionen und

⁵⁰ Vgl. hierzu die Untersuchungen zur Rolle der USA in den ersten Jahren europäischer Integration vom Marshallplan bis zum deutschen NATO-Beitritt und den Pariser Verträgen: John McCormick, *Europeanism* (wie Anm. 22), S. 46ff; Messenger, *Dividing Europe* (wie Anm. 27).

⁵¹ Generelle Übersicht Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungsrichtlinien*. Baden-Baden: Nomos 2005; Arthur Benz u.a. (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS-Verlag 2007; Sebastian Botzem u.a. (Hrsg.): *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos 2009. Zur Anwendbarkeit im EU-Kontext Einleitung und Schlusskapitel in Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union*. 6. Aufl. Oxford: Oxford U.P. 2010.

⁵² Generelle Übersicht bei Arthur Benz: *Politik in Mehrebenensystemen*. Wiesbaden: VS-Verlag 2009; zur EU Hubert Heinelt/Michèle Knodt (Hrsg.): *Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance*. Baden-Baden: Nomos 2011; vergleichend Beate Kohler-Koch/Fabrice Larat (Hrsg.): *European Multi-Level Governance*. Cheltenham: Edward Elgar 2009.

⁵³ Alan S. Milward: *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge 1994

⁵⁴ John Gillingham: *European Integration 1950 – 2003. Superstate or New Market Economy?* Cambridge: Cambridge U.P. 2003.

Organisationen⁵⁵. Sie lässt die klassische völkerrechtlich-institutionenkundliche Perspektive hinter sich und nimmt die Frage auf, wie im Rahmen einer Ordnung, die der Zentralgewalt und der durch diese verbürgten notfalls zwangsweisen Durchsetzung kollektiver Entscheidungen entbehrt, die Erwartungsverlässlichkeit des Akteurshandelns garantiert werden kann. Die Antwort verweist auf das Zusammenspiel internationaler Institutionen – über Zeit geronnene normgeleitete Verhaltensmuster in angebbaren wiederkehrenden Situationen – und internationaler Organisationen. Diese erbringen Leistungen, zu deren Bezeichnung sich die Chiffre „Regieren ohne Staat“ eingebürgert hat – *Governance without Government, International Governance in a Stateless Society*⁵⁶. Angesprochen ist damit die Institutionalisierung „... von kollektiven Entscheidungen und kollektivem Handeln zwischen formal Gleichen mit dem Ziel, Konflikte und Interdependenzprobleme auf kooperativem Wege dauerhaft und ohne Rückgriff auf Selbsthilfe bearbeiten zu können...“⁵⁷. Angesprochen ist damit aber auch die wachsende Verflechtung zwischen nationalen Akteuren, internationalen Institutionen und Sektoren der Zivilgesellschaft, die im Zeichen eines komplexen Multilateralismus Möglichkeiten und Grenzen politischer Steuerung über die Sphäre der klassischen zwischenstaatlichen Kooperation weit hinaus ausweiten, für die demokratische Legitimation der in den Raum jenseits des Staates verlagerten Regierungstätigkeiten durchaus aber auch neue Probleme schaffen⁵⁸.

Apropos Probleme: Die bislang vorgestellten theoretischen Orientierungen leiden in ihrer Mehrheit an einem ernsthaften Defekt: sie erklären den Prozess von Verflechtung und Integration aus der Perspektive der auf der Ebene des internationalen Systems miteinander agierenden Handlungseinheiten, vernachlässigen darüber aber das Spiel der Kräfte und die Konkurrenz der Interessen in deren innenpolitischer Sphäre. Auf diesen Umstand haben Wallace, Wallace und Webb schon vor über dreißig Jahren aufmerksam gemacht⁵⁹: sie zeigten, dass die Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft zwar die zentralen Akteure des Integrationsprozesses darstellen, dass aber erst die Erfassung der je nach Akteur unterschiedlichen binnenpolitischen Triebkräfte und Zieldefinitionen in ihrer Auswirkung auf den politischen Prozess auf der supranationalen Ebene (und die Rückkoppelungen von der supranationalen Ebene in die Binnenpolitiken der Akteure) den Prozess der Integration adäquat erklären können⁶⁰. Eine spieltheoretische Formalisierung dieses Arguments veröffentlichte Robert D. Putnam 1988: er beschrieb das Handeln von Entscheidungsträgern als *Zwei-Ebenen-Spiel* und unterstellt, dass sie typischerweise zwei

⁵⁵ Volker Rittberger/Bernhard Zangl: Internationale Organisationen – Politik und Geschichte. Europäische und weltweite internationale Zusammenschlüsse. Opladen: Leske & Budrich 2003.

⁵⁶ Oran R. Young: International Governance. Protecting the Environment in a Stateless Society. Ithaca: Cornell U.P. 1994; ders.: Governance in World Affairs. Ithaca: Cornell U.P. 1999

⁵⁷ Volker Rittberger: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte. Opladen: Leske & Budrich 1994, S. 85

⁵⁸ Umfassende Diskussion dieses Kontexts bei Michael O’Neill: The Struggle for the European Constitution. A past and future history. London: Routledge 2009.

⁵⁹ Helen Wallace/William Wallace/Carole Webb (Hrsg.): Policy-Making in the European Community. 2. Aufl. Chichester: Wiley 1983 (1. Aufl. 1977)

⁶⁰ So auch Helen Wallace (Hrsg.): Interlocking Dimensions of European Integration. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2001; zum gleichen Themenkomplex grundlegend Adrienne Héritier u.a. (Hrsg.): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking. Lanham: Rowman & Littlefield 2001; Hussein Kassim u.a. (Hrsg.): The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level. Oxford: Oxford U.P. 2000.

Dinge zugleich zu tun suchen: nämlich die Präferenzen und Verhaltenserwartungen ihrer Mitspieler im *zwischenstaatlichen* Spiel der internationalen Politik ebenso zu beeinflussen wie die Präferenzen und Verhaltenserwartungen politischer und/ oder gesellschaftlicher Akteure auf der *binnenstaatlichen* Ebene⁶¹.

*„Diplomatic strategies and tactics are constrained both by what other states will accept and by what domestic constituencies will ratify. Diplomacy is a process of strategic interaction in which actors simultaneously try to take account of and, if possible, influence the expected reactions of other actors, both at home and abroad. The outcome of international negotiations may depend on the strategy a statesman chooses to influence his own and his counterparts’ domestic politics.“*⁶²

Die Identifikation von Verflechtungs- und Integrationsprozessen als Zwei- oder sogar Mehrebenenspiele⁶³ macht ihre Analyse zwar komplexer, zugleich aber auch realitätsnäher; sie trägt im übrigen auch dazu bei, jene Entwicklungen metaphorisch-erklärend in den Griff zu bekommen, die mit der Veränderung von Staatlichkeit durch den fortschreitenden Integrationsprozess verknüpft sind und es künftighin unmöglich machen, politische, ökonomische, gesellschaftliche und rechtliche Probleme ohne Rekurs auf ihre Einbettung in den Problemhaushalt der supranationalen Ebene ausschließlich im nationalen Rahmen und mit den traditionellen, auf den Nationalstaat als eigenständigen und nach außen territorial abgeschlossenen internationalen Akteur prädierten Kategorien zu analysieren. Dieses dem Prinzip nach auf eine Vielzahl von akteursüberwölbenden Kooperations- und Verflechtungsverhältnissen anwendbare Argument gilt in besonderer Weise für die Analyse des europäischen Integrationsprozesses⁶⁴ – ergibt hier doch der empirische Befund über die Entwicklungen der letzten Jahrzehnte mindestens zweierlei:

a) Die Infragestellung der ehemals durch territoriale Grenzziehung abgesicherten Deckungsgleichheit der Kompetenz- und Handlungsbereiche von Herrschaftsbeteiligten und Herrschaftsbetroffenen durch den Prozess der Entgrenzung von Politik verringert die politische Steuerungsfähigkeit des traditionellen Nationalstaats, weil seine Kompetenzen nur *innerhalb* seiner Grenzen greifen, die Adressaten dieser Kompetenzen aber transnational beweglich sind, und in der kommunikationstechnischen Realität weltumspannender Datenverarbeitungsnetze virtuelle Exterritorialität genießen. Demgegenüber erweitert die gemeinsame Ausübung von Souveränität in der Europäischen Union zwar den Handlungsrahmen der Staaten, bindet diese jedoch in komplexe, supranational horizontale, national

⁶¹ Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games, in: International Organization, Bd. 42, 1988, S. 427 – 460. Umfassender zum Thema der Sammelband von Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert D. Putnam (Hrsg.): Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics. Berkeley/Calif.: U. of California Press 1993.

⁶² Andrew Moravcsik: Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Double-Edged Diplomacy (wie Anm.61), S. 3 – 42.

⁶³ Grundlegend Liesbet Hooghe/Gary Marks: Multi-Level Governance and European Integration. Lanham: Rowman & Littlefield 2001; Ian Bache/Matthew Flinders (Hrsg.): Multi-level Governance. Oxford: Oxford U.P. 2004; lehrbuchartiger Überblick bei Arthur Benz: Politik in Mehrebenensystemen. Wiesbaden: VS-Verlag 2009.

⁶⁴ Hierzu Mark A. Pollack: Theorizing EU-Policy Making, in: Helen Wallace/Mark A. Pollack/Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union. 6. Aufl.. Oxford: Oxford U.P. 2010, S. 15 – 44, hier S. 34ff.

vertikale Entscheidungs-, Umsetzungs- und Koordinationsprozesse ein, die mit der Zeitaufwendigkeit kooperativer Konsenssuche zusätzlich belastet sind.

b) Die Überformung je nationaler Politiken durch europäische Politik verändert in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gewachsene, verfassungsrechtlich abgesicherte Machtbalancen und Prozessabläufe⁶⁵, eröffnet auf dem Weg „über Brüssel“ aber auch gesellschaftlichen Akteuren neue Zugänge zum politischen Prozess. Und: die einerseits stärkere Horizontalisierung und Schwächung des Staates durch Diffusion der Regierungsmacht auf unterschiedliche Ebenen wird andererseits begleitet durch die Eröffnung neuer politischer Handlungsmöglichkeiten im Kontext der durch Mitgliedschaft in internationalen/supranationalen Institutionen eingeräumten strategischen Optionen: Damit kann sich die innerstaatliche Machtverteilung wieder zugunsten der Regierungen verschieben⁶⁶, wenn nicht auf anderen Entscheidungsebenen zusätzliche demokratische Kontrollen greifen.

Wie nun reagiert die Politikwissenschaft auf jenen Befund, der das politische System Europas durchgängig als Mehrebenensystem identifiziert, in dem in jeder Phase des Politikzyklus Akteure zusammenwirken, die konstitutionell zwar primär auf der nationalen, subnationalen oder europäischen Ebene angesiedelt sind, überwiegend jedoch gleichzeitig auf mehreren Ebenen agieren können?

Sie formuliert neue Erklärungsmodelle, die wir ihren Grundzügen entsprechend in zwei große Gruppen einteilen können: staatenzentrische, intergouvernementale Modelle⁶⁷ einerseits, Mehrebenen-Governance-Modelle andererseits⁶⁸:

Im Anschluss an ältere intergouvernementalistische Erklärungsmodelle, die wir hier *in extenso* nicht abhandeln können⁶⁹, gehen auch neuere staatenzentrische Erklärungsmodelle davon aus, dass der Prozess der europäischen Integration die Autonomie der nationalen Akteure nicht herausfordert, sondern sie – im Sinne des Zweckverbandskonzepts – erhält und verstärkt⁷⁰. Die europäische Integration wird durch Verhandlungs-/Austauschprozesse zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten vorangetrieben; keine Regierung muss einem Mehr an Integrationsfortschritt zustimmen, als sie konzedieren möchte, weil sich die intergouvernementalen Verhandlungen – bedingt durch die Einstimmigkeitsregel bei Abstimmungen – am kleinsten den Mitgliedstaaten gemeinsamen Nenner orientieren. Supranationale Akteure agieren als Gehilfen der Mitgliedstaaten – vor allem durch die Aufbereitung und Bereitstellung von Wissen, über das die Mitglieder je einzeln nicht angemessen verfügen. Die Ergebnisse des Verhandlungsprozesses spiegeln die Interessen und

⁶⁵ Sabine Krupp: Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS-Verlag 2010.

⁶⁶ So schon Klaus Dieter Wolf: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Baden-Baden: Nomos 2000. Hierzu auch Udo di Fabio: Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft. Tübingen: Mohr Siebeck 2001

⁶⁷ Neueste Übersicht hierzu Sabine Saurugger: Theoretical Approaches to European Integration. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2014, Kap. 3

⁶⁸ Übersicht hierzu Saurugger, ebd., Kap.5.

⁶⁹ Übersicht bei Hans-Jürgen Bieling: Intergouvernementalismus, in: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. 3.Aufl. Wiesbaden: Springer VS 2012, S. 77 – 97.

⁷⁰ So schon Alan Milward: The European Rescue of the Nation-State. London: Routledge 1994.

die je relative Machtstellung der Mitgliedstaaten; supranationale Akteure haben auf solche Ergebnisse aus eigener Kompetenz nur wenig Einfluss. Allerdings: im Gegensatz etwa zur Prämisse des Realismus vom Nationalstaat als einheitlichem internationalen Akteur gehen die neueren staatenzentrischen Erklärungsansätze⁷¹ *nicht* davon aus, dass sich das Entscheidungsverhalten der Regierungen in einem interessen- und einflussfreien Binnen-Vakuum manifestiere: Entscheidungsträger handeln auf einer innenpolitischen Bühne, werden durch innenpolitische Interessen beeinflusst, spielen gleichzeitig ein Zwei-Ebenen-Spiel am Tisch der Integration wie am Tisch des binnengesellschaftlichen Machterhalts. Was die staatenzentrischen Ansätze nicht konzedieren, ist, dass die nationalen Entscheidungsträger beeinflussenden innergesellschaftlichen Interessen sich *quer* zu ihrer politischen Sitz-Einheit, also *transnational*, organisieren: allenfalls wird ihnen zugestanden, den Integrationsprozess über von der je eigenen Regierung zur Verfügung gestellte Kanäle zu beeinflussen. „Groups articulate preferences; governments aggregate them ...“⁷². Die Staaten – oder präziser: die Regierungen – sind es, die die einzige Schnittstelle zwischen subnationaler und supranationaler Politikebene besetzt halten! Vor allem in der Sicht des Liberalen Intergouvernementalismus, der die EU als intergouvernementales Regime begreift „... designed to manage economic interdependence through negotiated policy coordination ...“⁷³, haben die Mitgliedstaaten die Institutionen der supranationalen Ebene fest unter Kontrolle: ihr (Kompetenz-)Zuschnitt und ihre Handlungsspielräume erscheinen als Ergebnis „... of conscious calculations by Member States ...“⁷⁴. Hilfsorgane der Staaten im Verhandlungsprozess, leisten die Institutionen der EU das, was typischerweise von einem Regime erwartet wird: sie verbessern „... the efficiency of bargaining by providing a set of passive, transaction-cost reducing rules ...“⁷⁵.

Die exklusive Besetzung der Schnittstelle zwischen subnationaler und supranationaler Politikebene durch die Staaten mitsamt deren postulierter Kanalisierungs- und Sperrfilterkompetenz für das Wirken gesellschaftlicher Akteure im Integrationsprozess ignoriert allerdings fast ein halbes Jahrhundert Diskussion um die Phänomene transnationaler Politik⁷⁶. Und sie ignoriert auch die Realität des oben knapp skizzierten europäischen Mehrebenen-Systems: die ebenenübergreifende Kooperation politischer *und* gesellschaftlicher Akteure im Rahmen institutioneller Verflechtung und über mehrere Phasen des Politikzyklus hinweg⁷⁷. Die analytische Trennung von Innen- und Außen- bzw. Europapolitik, die die staatenzentrische Perspektive kennzeichnet, wird in der Mehrebenen-Governance-Perspektive aufgehoben: die Staaten bleiben zwar ein machtvoller Bestandteil des Integrationssystems, konstituieren aber nicht länger die einzige Schnittstelle zwischen subnationaler, nationaler

⁷¹ So schon Andrew Moravcsik: Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common market Studies, Bd. 31, 1993, S. 473 – 524.

⁷² Ebd., S.483

⁷³ Ebd., S.474

⁷⁴ Ebd., S.507

⁷⁵ Ebd., S.518

⁷⁶ Im deutschen Sprachraum eingeführt durch ein von E.O.Czempiel hrsg. Sonderheft der PVS zum Thema „Die anachronistische Souveränität“, No.1, 1969. Vgl. dort v.a. den Aufsatz von Karl Kaiser: Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik, S. 80 – 109.

⁷⁷ Sehr gut herausgearbeitet in den Beiträgen in Helen Wallace/Mark A.Pollack/Alasdair R.Young: Policy-Making in the European Union. 6.Aufl. Oxford: Oxford U.P.2010; gehaltvolle Übersicht bei Neill Nugent: The Government and Politics of the European Union. 7. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan 2010, Teil IV

und supranationaler Handlungsebene. Vielmehr öffnet sich jetzt analytisch die Perspektive auf den Bereich der binnengesellschaftlichen wie transnationalen Akteure – und damit werden Versuche sinnvoll, die EG/EU nicht nur mit Konzepten aus den Internationalen Beziehungen, sondern auch mit Ansätzen aus der Vergleichenden Regierungslehre und/oder der Netzwerkanalyse zu fassen⁷⁸. Die Übertragung der Metapher von der Politikverflechtungsfalle⁷⁹ aus der Analyse des deutschen Föderalismus auf die Untersuchung der Wirkungsweise europäisch-supranationaler Institutionen ist ein klassisches Beispiel: sie mag eine Erklärung liefern für die Gleichzeitigkeit von quantitativer Erweiterung und stagnierender qualitativer Vertiefung der Union.

Die Differenz zwischen den staatenzentrischen und Mehrebenen-Governance-Ansätzen lässt sich auf die Frage zuspitzen, ob der Nationalstaat aus dem Integrationsprozess gestärkt oder geschwächt hervorgeht. Der Liberale Intergouvernementalismus postuliert eine Erweiterung der Handlungsoptionen nationaler Regierungen: auf der supranationalen Ebene erzielte Erfolge in der Durchsetzung nationaler Interessen, bestehende oder auch nur konstruierte Sachzwänge, Regelungsvorbehalte und Sanktionsdrohungen werden in den Argumentationsgang des innergesellschaftlichen Politikprozesses eingeführt, um die Regierungsposition im Spiel des Machterhalts zu stärken. Dagegen konstatieren Mehrebenen-Governance-Ansätze einen durch Verschiebungen in der Verortung politischer Entscheidungsgewalt und Herrschaft bedingten Entmonopolisierungsprozess ehemals exklusiv nationalstaatlicher Kompetenzen; er spiegelt sich in

- der partiellen Verlagerung von Entscheidungszuständigkeiten von den Regierungen zu den supranationalen Institutionen, die aus eigenem Recht statt als bloße Agenten nationaler Akteure Mitwirkungsrechte im Entscheidungsprozess einfordern und ausüben;
- der Verwässerung traditioneller Souveränitätsrechte durch kollektive, auch Abweichende bindende Mehrheitsentscheidungen der Regierungen im (Minister-)Rat ebenso wie durch fortschreitende Autonomisierung der Rollen von Kommission, Parlament und Gerichtshof;
- der Verteilung von Entscheidungskompetenzen auf unterschiedliche Ebenen, die insbesondere subnationalen Akteuren Handlungsspielräume auf der nationalen und supranationalen Ebene eröffnen, deren Auffüllung die von diesen Akteuren binnengesellschaftlich geknüpften komplexen Beziehungen und Verflechtungen als transnationale, die Entscheidungsgewalt des Nationalstaats unterlaufende Verbindungen auf der supranationalen Ebene reproduzieren.

Die Auswirkungen all dieser Entwicklungen haben nun zum Teil nachhaltige, heftige Kritik hervorgerufen: einer Europäischen Union, der ohnehin gern das Lavieren zwischen permanenter Krise und unsichtbarem Fortschritt⁸⁰ unterstellt wird, wird ihre Komplexität und

⁷⁸ Bester neuerer Versuch in diesem Kontext derzeit Saurugger: *Theoretical Approaches to European Integration*, a.a.O..

⁷⁹ Gerda Falkner (Hrsg.): *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*. Oxford: Oxford U.P.2011.

⁸⁰ So der Titel eines Seminars der Akademie für Politische Bildung Tutzing vom 7. – 10.Mai 2012; vgl. zum Gesamtproblem auch Johannes Varwick: *Krise und Zukunft der Europäischen Integration*. Von der European

spill-over-beförderte institutionelle Dynamik vorgehalten, die eine pragmatische Balance ihrer Akteure durcheinander bringe. „... Alles an der Union scheint zweideutig, unentschieden, vernetzt und verschachtelt. Manch einem fällt die vormoderne Architektur des kompliziert angelegten Heiligen Römischen Reiches ein, anderen die zeitlich näherliegende Habsburger Donaumonarchie. ...“⁸¹. In der Tat hat Jan Zielonka⁸² vor knapp einem Jahrzehnt die Europäische Union nach den letzten Erweiterungsprozessen mit einem mittelalterlichen Imperium verglichen – beileibe kein Superstaat nach klassischem westfälischen post-1648er Modell⁸³, sondern ein komplexes Gebilde mit einer polyzentrischen Governance-Struktur, vielzähligen und vielartigen einander überlappenden Jurisdiktionen, verblüffender kultureller und ökonomischer Heterogenität, verschwommenen Grenzen und geteilten Souveränitäten. Und der Vertrag von Lissabon hat an diesem Eindruck nicht allzuviel geändert: die EU leidet weiterhin unter der Aufblähung ihrer Institutionen seit den Erweiterungsrounds seit 1995 und der damit einhergehenden Komplexität und zeitlichen Dauer ihrer Arbeitsabläufe⁸⁴. Grundsätzlicher: es ist die Dialektik zwischen Intergovernmentalität und Supranationalität, die dem EU-System eine widersprüchliche Doppelstruktur mit eigener ökonomielastiger Entwicklungsdynamik verleiht⁸⁵. Eine Doppelstruktur, die sich einerseits auf ein Pooling von Entscheidungsmacht und – überwiegend regulativen - Handlungsressourcen stützen kann, die die internen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten bis in deren hintersten Winkel hinein beeinflussen. Eine Doppelstruktur aber auch, die angesichts zunehmenden Handlungsdrucks erzeugt durch eine nicht enden wollende Vielzahl neuer innerer wie äusserer Probleme und Sachzwänge sich abstützt auf eine

„...Kette von Hilfskonstruktionen, informellen Regelungen, vorläufigen Arrangements...“; sie beruht auf „...einem vielfältigen und erfindungsreichen Flickwerk..., das die juristisch kodifizierte Systemstruktur bis zur Unkenntlichkeit anreichert oder auch deformiert. Damit gelingt es zwar einerseits, die vielfältigen Lücken und Schwachstellen des Systems zu schliessen, zu komplettieren oder zu überbrücken und somit die Funktionsfähigkeit des Systems beziehungsweise seine Steuerungskapazität kurzfristig zu erhalten oder gar zu verbessern; andererseits trägt aber gerade diese Vorgehensweise zur weiteren Verringerung der Übersichtlichkeit und Transparenz, der Effizienz und auch der Kontrollierbarkeit des Systems bei, was sich nicht zuletzt auch in einer dramatisch sinkenden Akzeptanz in der öffentlichen Meinung manifestiert.“⁸⁶

Union zur European Union ?, in: politische Bildung Heft 1, 2011, S.11 – 31, im Netz unter <http://www.johannes-varwick.de/rauf/varwick-krise-und-zukunft-der-eu.pdf>

⁸¹ Udo di Fabio: Europa in der Krise, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften. Heft 4, 2011, S.459 – 464, Zitat S. 460.

⁸² Jan Zielonka: Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union. Oxford: Oxford U.P.2006; hier zitiert nach der Paperback-Ausgabe von 2007.

⁸³ Zur Kritik an dieser Modellvorstellung als die historische Realität reichlich überziehender Topos mein Beitrag: From Westphalia to Westfailure. Internationale Akteure und die Fallstricke Humanitärer Intervention, in: Joachim Gardemann u.a. (Hrsg.): Humanitäre Hilfe und staatliche Souveränität. Münster: Aschendorff 2012, S. 83 - 102

⁸⁴ Allgemein zu Lissabon Olaf Leiße (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Wiesbaden: VS-Verlag 2010; zum angezogenen Urteil Torsten Oppeland: Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung, ebd., S. 79 – 96, Urteil S.83.

⁸⁵ So schon recht pointiert und gründlich Ingeborg Tömmel: Das politische System der EU. München: Oldenbourg 2003, insbesa. S. 12 ff

⁸⁶ Tömmel, a.a.O., S. 2; vgl. zur weiteren grundlegenden Kritik an der EU-Strukturentwicklung dort Kap. 1.3

Was bleibt von einer Europäischen Union, an deren rechtlicher Originalität⁸⁷ wie friedensstiftender und konfliktlösender Leistungskraft trotz aller kritischen Anmerkungen nicht gezweifelt werden soll? Eine kleine Bemerkung Gillinghams⁸⁸ zur Montanunion zeigt den Weg: sie habe (auch) als Ersatz für einen formellen Friedensvertrag gedient, der den Krieg mit Deutschland endgültig beendete. Vielleicht wäre das vor allem anderen als durchgängiges Charakteristikum der europäischen Integration und der von ihr geschaffenen unterschiedlichen Strukturen, Rechtsverhältnisse und Entscheidungsverfahren hervorzuheben: in der Umsetzung einer Art historischen Subsidiaritätsprinzips Krisen zunächst in Westeuropa, sodann in Gesamteuropa zu erkennen, zu bearbeiten und ggfs. durch Schaffung neuer Institutionen, Entscheidungsverfahren und Politikfelder einzuhegen und kleinzuarbeiten – Krisen, deren Ausmass und Ressourcenanspruch das Handlungsvermögen jedes einzelnen Unionsmitglieds bei weitem überschritten. „Der europäische Prozeß entspringt also einem überwiegend reaktiven Mechanismus, der durch Krisen angetrieben wurde.“⁸⁹ Dass dies einherging mit Bürokratisierungsschüben, technologisch-sozial-technologischen Lösungsmodellen, Komplexitätssteigerungen statt Komplexitätsreduktion, dass die historische Entwicklung der europäischen Integration keinen Masterplan umsetzte, sondern eher im Sinne Karl Poppers als *piecemeal social* (oder auch *historical*) *engineering* bewertet werden kann, sei alles konzediert – aber einer zumindest verhaltenen Erfolgsgeschichte der Union tut dies keinen Abbruch.

Abb. 1 „Stammväter“ von Kooperations- und Verflechtungstheorie

Abb. 2 Die beiden Logiken des Integrationsprozesses

Abb. 3 Funktionalismus – Föderalismus – Neofunktionalismus: Eckwerte

[Theorieschaubilder folgen als separate Attachments !!]

⁸⁷ Hierzu sehr schöne Zusammenfassung bei Helmut Wagner: Wer regiert die Europäische Union ? Die Originalität der Europäischen Union, in: Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon (wie Anm.84), S.133 – 143.

⁸⁸ The German Problem and European Integration, a.a.O., S.73.

⁸⁹ Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit. München: C.H.Beck 2012, insbes. S. 153ff., Zitat S.154.