Vorwort

Zentrale Gedenktage reihten sich in enger Taktung: Hundert Jahre Ausbruch des ersten Weltkriegs, 25 Jahre Mauerfall, zehn Jahre ‚Big bang'-Erweiterung und fünf Jahre Östliche Partnerschaft. Das vergangene Jahr war ein Jahr der Reflexion – auch wenn den grundsätzlicheren Debatten um die Finalität Europas im Alltagsgeschäft und Krisenmanagement wenig Raum eingeräumt wurde. Dennoch trat eine deutlich stärkere Politisierung der Europäischen Integration zutage: Angetrieben zum einen von den Europawahlen – 2014 erstmals mit Spitzenkandidaten, die sich im Wahlkampf als mögliche Kommissionspräsidenten positionierten – und der Debatte um den drohenden Einzug von Europaskeptikern und Populisten in das neu gewählte Europäische Parlament. Zum anderen wurde der Ton zwischen den Mitgliedstaaten über den künftigen Kurs der Europäischen Union rauer und drohte das Gleichgewicht der ‚großen Drei' zeitweise sogar aus dem Takt zu bringen: Die deutsch-französischen Meinungsverschiedenheiten über den künftigen wirtschaftspolitischen Kurs der Union erschwerten die Beschlussfassung ebenso wie ein sich immer realer abzeichnendes Referendum über einen möglichen Austritt Großbritanniens aus der EU.

Während in der Finanzkrise der Ruf nach einer Re-Nationalisierung politischer Entscheidungen in Europa lauter wurde, nahm die Regelungsdichte auf europäischer Ebene weiter zu – und damit auch die Notwendigkeit, die dort getroffenen Entscheidungen besser zu legitimieren. Im *Kapitel zu den Institutionen der EU* zeigen sich der zunehmende Einfluss der EU-Institutionen und ihre wachsenden Möglichkeiten, in die Belange der Mitgliedstaaten einzugreifen. Die damit einhergehende Politisierung ist weniger den in den Europawahlen gestärkten Europaskeptikern und Rechtspopulisten geschuldet, breite Bündnisse proeuropäischer Parteien werden im Europäischen Parlament fortbestehen. Vielmehr deutet die Nominierung des „Wahlsiegers" Jean-Claude Juncker für den Posten des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat auf Verschiebungen innerhalb der institutionellen Architektur der EU hin, aus denen das Europäische Parlament gestärkt hervorgeht.

Der dramatische Machttransfer auf die europäische Ebene wird im *Kapitel zur Innenpolitik der EU* besonders deutlich. Die Finanzkrise ist weiterhin sehr präsent, auch wenn diese im Vergleich zu den Vorjahren als weniger bedrohlich wahrgenommen wird. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion wurde ergänzt und korrigiert durch die europäische Finanzdatenerhebung, das Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, den Europäischen Stabilitätsmechanismus, den Fiskalpakt und die Bankenunion. Auch in anderen Politikbereichen, wie etwa der Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, der Energiepolitik und der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit, ist wenig spürbar von der geforderten Rückführung von EU-Kompetenzen auf die nationale Ebene.

Die Krisen in der Ukraine, in Syrien, das Vorrücken der Terrormiliz ‚Islamischer Staat' und die Flüchtlingsdramen an Europas Außengrenzen: Im *Kapitel zur Außenpolitik der EU* zeigt sich mit großer Vehemenz, dass die Handlungsfähigkeit der EU-Staaten an mehreren Brennpunkten gleichzeitig gefordert ist. Während die Ukraine-Krise schnell zur Chefsache – und somit zur Angelegenheit der Staats- und Regierungschef im Europäischen Rat – wurde, offenbarten sich insbesondere bei der Flüchtlingspolitik und in der Syrienfrage schnell die Grenzen der gemeinsamen Solidarität und europäischen Handlungsfähigkeit. Vermehrt wurden Stimmen laut, die eine Überprüfung der außen- und sicherheits-

© Nomos-Verlag 2014

politischen Doktrin des effektiven Multilateralismus und eine (Neu-)Ausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Süd und Ost forderten. Offen bleibt allerdings, ob es der neuen Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Federica Mogherini, gelingen kann, eine Grundsatzdebatte über die künftige Rolle Europas in der Welt anzustoßen oder ob sie in erster Linie als Moderatorin gefordert sein wird, um die mitgliedstaatlichen Positionen zu koordinieren.

Der Europawahlkampf blieb überwiegend national geprägt und die Spitzenkandidaten spielten lediglich in Deutschland und Luxemburg, den Herkunftsländern der beiden Kandidaten Schulz und Juncker, eine größere Rolle. Im *Kapitel zur politischen Infrastruktur* offenbart sich dennoch ein zunehmend ausdifferenziertes Meinungsbild in der öffentlichen Debatte zu europäischen Themen, welches zu einem öffentlichen EU-Diskurs in bisher ungekannter Breite geführt hat.

Das gestiegene Interesse der Bürgerinnen und Bürger an EU-Angelegenheiten wird auch im *Kapitel zur Europapolitik in den Mitgliedstaaten* deutlich. Hier zeigt sich auch, dass die Europapolitik in den 28 EU-Staaten vornehmlich an national ausgerichteten Rechtfertigungsmustern und stärker polarisiert geführt wird. Einen Vorgeschmack auf künftige Debatten gab die britische Frage mit dem Stimmenzugewinn für die rechtspopulistische UKIP und dem Unabhängigkeitsreferendum Schottlands. Während ein EU-Austritt Großbritanniens diskutiert wird, verdichtet sich die Europäische Integration weiter. Kroatien trat am 1. Juli 2013 als 28. Mitgliedstaat der Europäischen Union bei. Lettland führte am 1. Januar 2014 den Euro ein, 2015 wird Litauen als 19. Mitgliedstaat der Euro-Zone beitreten.

Seit Juni 2014 zählt nun auch Albanien offiziell zu den EU-Beitrittskandidaten. Weitere Erweiterungsrunden sind allerdings in naher Zukunft nicht vorgesehen. Ernüchternd fielen trotz der bekräftigten Bekundungen an der Erweiterung festhalten zu wollen, in diesem Jahr insbesondere die Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission zur Türkei und Bosnien-Herzegowina aus. Thematisiert werden die Erweiterungspolitik und die Entwicklungen in den Beitrittskandidaten im *Kapitel zur Erweiterung der EU*.

Das Kapitel zur EU und anderen Organisationen informiert über das koordinierte Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die Entwicklungen der OSZE und den Stand der Beziehungen von EU und NATO.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 34. Mal. Es ist uns daher eine besondere Freude, auf den Internetauftritt des Jahrbuchs der Europäischen Integration unter „www.Wissen-Europa.de“ hinzuweisen. Durch die digitale Aufbereitung der Jahrbücher seit ihrem ersten Erscheinen 1980 stehen dort einem breiten Publikum über drei Jahrzehnte europäischer Zeitgeschichte online zur Verfügung. Das Jahrbuch der Europäischen Integration ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München und dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung des Projekts durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar. Unser besonderer Dank gilt insbesondere den Autorinnen und Autoren, die das Jahrbuch über so viele Bände begleitet haben und deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Jahrbuchs bildet. Isabelle Tannous danken wir herzlich, ohne ihre großartige Redaktion wäre die Realisierung dieses Projekts nicht möglich.

Werner Weidenfeld Wolfgang Wessels

© Nomos-Verlag 2014

Die Bilanz der Europäischen Integration 2014

Werner Weidenfeld

Die Vielschichtigkeit der europäischen Entwicklungen sollte man nicht aus den Augen verlieren. Natürlich wird man immer wieder von politisch, ökonomisch, kulturell dominanten Sachverhalten gebannt. Aber es gibt auch immer die anderen Geschehnis-Linien. Also hat Europa mit dem Krisenmanagement der Schulden zu tun, aber auch mit Anfragen zu seiner weltpolitischen Mitverantwortung – aber ebenso mit pragmatischen Details der fast täglich verabschiedeten neuen Rechtsregelungen. Und in dies alles verwoben sind Daten und Entscheidungen, deren über den Tag hinausreichende Bedeutung erst bei intensiver Reflexion klar wird. Um nur einige, höchst divergierende Beispiele zu nennen:

- Die Liste der kriegerischen Handlungen, bei denen die Frage nach einem Eingreifen der Europäer nachdrücklich gestellt wird, wird immer länger: Irak, Ukraine, Syrien, Iran, der ganze Nahe Osten, etc., etc. Kein EU-Land verfügt dort über militärische Strukturen zur Soforthilfe.[1]
- Die Niederlande stellen eine weitere Brigade unter Bundeswehr-Kommando. Schritt für Schritt will man sich in Richtung europäische Armee bewegen.
- Die verhängten Sanktionen gegen Russland in der Ukraine-Krise.[2]
- Die Kontroversen um das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) haben sich verschärft. Ein Indiz für das wachsende öffentliche Interesse: Rund 150.000 Menschen haben sich an der Online-Befragung der EU-Kommission zu dem umstrittenen Investor-Staat-Streitschlichtungsverfahren beteiligt.[3]
- Im Kontrast dazu: Die EU hat ein neues Rahmenprogramm ‚kreatives Europa' verabschiedet. Viele Kulturprogramme finden hier ihr stimmbereites Fundament.
- Die Zahl der beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) anhängigen Rechtssachen hat einen historischen Höchststand erreicht. Entsprechend hat sich auch die Verfahrensdauer verlängert.
- Der stärker personalisierte Wahlkampf zum Europäischen Parlament hat das Interesse an der Europäischen Union wachsen lassen. Die Machtkonflikte um die Vorbereitung, die Entscheidungsprozesse und die Ergebnisumsetzungen hat Aufmerksamkeit erfordert. Die aktuellen Umfragen zeigen dann ein gewachsenes Vertrauen in die Idee der Einigung Europas.[4] Aber in alles das bleibt verwoben: ein machtpolitisch hochrelevantes Postengeschacher.
- Die Europäische Zentralbank spielt ihre Schlüsselrolle aus.[5] Ihr Präsident Mario Draghi kündigt an, dass künftig die Protokolle der Sitzungen des EZB-Rates veröffentlicht wer-

1 Vgl. dazu die Beiträge ‚Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik' und ‚Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik' in diesem Band.

2 Vgl. dazu insbesondere den Beitrag zur Ukraine in der Bilanz dieses Bands.

3 Vgl. dazu den Beitrag ‚Außenwirtschaftsbeziehungen' in diesem Band.

4 Vgl. dazu den Beitrag ‚Die öffentliche Meinung' in diesem Band; außerdem Oliver Bruttel: Keine Abwendung von Europa, Ergebnisse einer Umfrage in vier großen EU-Ländern, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 15.08.2014, S. 8.

5 Vgl. dazu den Beitrag ‚Europäische Zentralbank' in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

den. Eine machtpolitische Aura sensiblen Ausmaßes wird sich in der Resonanz dann ausbilden. Und zugleich fordert Draghi die Schaffung einer Euro-Reformregierung.
- Bundeskanzlerin Angela Merkel hat bei einem Gipfeltreffen der Balkanstaaten Mitte Juli 2014 dem westlichen Balkan, unter den Voraussetzungen von Demokratie und Reformen, die Aufnahme in die EU versprochen. Die heutige Zahl der 28 Mitglieder könnte dann auf 34 anwachsen.[6]
- Die EU richtete eine gemeinsame Bankenaufsicht im Euro-Raum ein. Die Bankenunion ist das gemeinsame Ziel.
- Litauen wird als 19. Mitglied in die Euro-Zone aufgenommen. Von da an wird im EZB-Rat ein Rotationsverfahren bei den Stimmrechten angewandt. Laut Kommission erfüllt keiner der sieben weiteren Kandidaten (Bulgarien, Tschechien, Kroatien, Ungarn, Polen, Rumänien, Schweden) alle Konvergenzkriterien.
- Das mit dem sogenannten ‚Europäischen Semester' eingeführte Frühwarnverfahren in Sachen Finanzpolitik zeigt nur geringe Wirkung. Die Stellungnahmen der Kommission zu den nationalen Budgetplänen lösen keine markanten Maßnahmen aus.
- Das Bundesverfassungsgericht legt den umstrittenen Beschluss der Europäischen Zentralbank über den Ankauf von Staatsanleihen dem Europäischen Gerichtshof zur Prüfung vor. Damit wird eine neue Antwort auf die rechtspolitische Grundsatzfrage ‚Wer hat das letzte Wort?' eröffnet.
- Die EU beschloss eine Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Serbien. Nachdem Serbien schon geraume Zeit den Status eines Beitrittskandidaten hat, hofft es, bis 2020 die Verhandlungen abschließen zu können.
- Zum 01.01.2014 sind die letzten Schranken im EU-Arbeitsmarkt für Bulgarien und Rumänien gefallen. Eine Arbeitserlaubnis ist für Arbeiter aus Bulgarien und Rumänien nicht mehr nötig, um in andere EU-Staaten zu kommen.
- Albanien erhielt von der EU den Status als Beitrittskandidat.
- Trotz der großen Spannungen mit Russland hat die EU Assoziierungs- und Freihandelsabkommen mit der Ukraine, Georgien und Moldau abgeschlossen.[7]
- Die EU hat eine neue Datenbank für die Verbrechensbekämpfung im Schengen-Raum in Betrieb genommen.
- Reisen mit kleineren Haustieren wie Hunde oder Katzen innerhalb der EU wurden erheblich erleichtert. Dazu wurden hauptsächlich die Impfregeln gelockert.
- Die Unabhängigkeitsbestrebungen der Regionen gehören als Kompensation zur fortschreitenden Integration Europas. Katalonien, Schottland, Wallonien, Südtirol – die Liste wird von Jahr zu Jahr länger.
- Wenn man dieses vielfältige Kaleidoskop an Themen und Aufgaben Revue passieren lässt, dann gilt es, nicht aus den Augen zu verlieren, dass alle diese Akzente von den gleichen politisch-kulturellen Gegebenheiten grundiert und fundiert sind.

Das Ende der transatlantischen Selbstverständlichkeiten

Die transatlantischen Beziehungen sind ernsthaft auf den Prüfstand gestellt. Die Meldung, dass die amerikanischen Geheimdienste auch ihre besten Freunde flächendeckend überwacht und abgehört haben, erschüttert die Menschen. Und nicht einmal die politische Führung in den Staaten der Atlantischen Allianz wurde ausgenommen. Das Verhältnis Europas zu den

6 Vgl. dazu den Beitrag ‚Südosteuropapolitik' in diesem Band.

7 Vgl. dazu den Beitrag ‚Europäische Nachbarschaftspolitik' in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

USA – insbesondere die Beziehung Deutschlands zu Amerika – rutscht in eine tiefe Misstrauensfalle.[8] So stellt man sich eine Maschinerie der Vertrauensvernichtung vor. Bilder vom Überwachungsstaat und von der digitalen Besatzungsmacht erfassen die Phantasie der Europäer. Das Ansehen der Weltmacht USA ist schwer beschädigt.

Natürlich gibt es in den USA, aber auch in den europäischen Geheimdienstmilieus eine ganz andere Wahrnehmung des Vorgangs: Da hat eine Weltmacht klare Interessen, die sie realisieren will. Sie fühlt sich zudem seit dem 11. September 2001 bedroht von einem weltweiten Netzwerk des Terrorismus. Die Attacke führte zu einer Traumatisierung der Seele Amerikas. Die Verantwortung der Politik besteht darin, die Bürger zu schützen, ihnen Sicherheit zu bieten. Dazu bedarf es aller Informationen – des Diplomatischen Diensts, der Wissenschaft, der Medien und natürlich auch der Geheimdienste. Die Geheimdienste haben lückenlos alles zu sammeln – vielleicht hilft es ja, Schutz und Sicherheit zu gewährleisten.

Diese Differenzen der Wahrnehmungen prallen unwattiert aufeinander. Aus europäischer Sicht ist das Ansehen der Weltmacht schwer beschädigt. Es tauchen zusätzliche Zweifel auf: Die innenpolitischen Spannungen in Amerika haben dramatisch zugenommen. In der „Konsensgesellschaft" früherer Jahrzehnte dominieren nun mehr und mehr die Hassbeziehungen. In Abständen wird ein innenpolitisches Machtritual durchgeführt, das die Weltmacht immer am Rande der Zahlungsunfähigkeit inszeniert. Überschuldung, Staatskonkurs, Haushaltsblockade – solche Phänomene unterfüttern nicht das ökonomische Ansehen einer Weltmacht. Und dann wendet diese Weltmacht ihre Aufmerksamkeit geopolitisch verstärkt dem pazifischen Raum zu – was die europäischen Freunde weder erfreut noch motiviert. Für die USA ist das beruhigte Europa, das seine Teilung historisch überwunden hat, kein strategischer Magnet. Die Weltmacht blickt auf Washington auf die weltpolitische Arena in Asien. Seit dem Ende des Ost-West-Konflikts gibt es ja für die amerikanische Politik keine präzisen Feindbilder mehr. In einer multipolaren Weltarchitektur gilt es, sich gegen jede Bedrohung aus jeder Himmelsrichtung zu schützen.

Die ernste Frage, ob Deutschland und Europa nun Abschied von der Weltmacht USA nehmen werden, verlangt jedoch, jenseits aktueller Aufregungen, Irritationen, Erschütterungen den Blick auf die historischen Fundamente und Entwicklungslinien der transatlantischen Beziehungen zu richten. Analysieren wir zunächst das Schlüsselstück der transatlantischen Beziehungen, Kontinuität und Wandel der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Das deutsch-amerikanische Verhältnis entzieht sich einfachen Beschreibungsversuchen. Die Wirklichkeit ist vielschichtig und kompliziert. Entsprechend vielstimmig blieben durch die Jahrzehnte die Auffassungen zum Zustand und zur Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen. Da gibt es immer wieder Beispiele für die Dramatisierung der Lage, z.B. die Befürchtung des Wegdriftens der Deutschen aus der atlantischen Gemeinschaft, ebenso die düstere Vision einer Abwendung Amerikas von Europa. Es mangelt auch nicht an abgründigen Szenarien des Verfalls der westlichen Welt. Daneben gibt es auch viele Versuche zur rhetorischen Harmonisierung, so als ob Interessenkonflikte und Meinungsverschiedenheiten in freundschaftlichen Beziehungen nicht vorkommen dürften.

Eine Reihe von Paradoxien grundieren Dauerthemen des transatlantischen Dialogs:

- Deutsche und Amerikaner sind verlässliche Freunde – und dennoch haben sie Schwierigkeiten, einander zu verstehen.
- Deutsche und Amerikaner leben in einer Sicherheitsgemeinschaft – und dennoch werden immer wieder Zweifel an der sicherheitspolitischen Zuverlässigkeit des Partners geäußert.

8 Vgl. dazu den Beitrag ‚Die EU und die USA' in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

- Deutsche und Amerikaner sind ökonomisch eng miteinander verflochten – und dennoch werfen sich beide Seiten vor, eigenen Gewinn auf Kosten des Partners zu erwirtschaften.
- Die Europäer fordern die Amerikaner immer wieder auf, Führungskraft zu beweisen. Übernehmen aber die Amerikaner kraftvoll die Führung, dann äußern die Europäer sofort ihre Befürchtungen.
- Die Amerikaner fordern die Europäer auf, die Integration voranzutreiben und zu weltpolitischer Handlungsfähigkeit zu führen. Erreichen aber die Europäer Fortschritte, dann wird in Amerika sofort Skepsis laut, ob sich dies nicht gegen den atlantischen Partner wende.

Nur eine naive Betrachtung ließe erwarten, die deutsch-amerikanische Freundschaft und die europäisch-amerikanische Partnerschaft blieben von den weltpolitischen Umbrüchen unserer Epoche unberührt. Dabei ist der aktuelle Befund der Partnerschaft klar: Das alte Pathos, das noch eine gewisse Zeit die Oberfläche der Partnerschaft in nostalgisch verklärter Weise geschönt hat, ist dahin. Die emotionale Wärme ist deutlich reduziert. Das Misstrauen wächst. In der Tiefendimension der transatlantischen Beziehungen sind Erosionen unübersehbar. Außenpolitische Strategieverschiebungen, wachsendes Desinteresse, Auflösung der personellen Netzwerke, Wechsel der Generationen – Deutschland, Europa und Amerika erleben das Ende der langjährigen Selbstverständlichkeiten.

Fünf Veränderungen in der internationalen Politik erscheinen für dieses Verhältnis besonders relevant:

- Der internationale Terrorismus hat vor Jahren den Ost-West-Konflikt als strategische Hauptdeterminante der Weltpolitik abgelöst und damit tendenziell auch die alles überschattende Bedeutung der klassischen Sicherheitspolitik insgesamt. Gleichzeitig wächst die Zahl der Akteure in der internationalen Politik. Entsprechend steigt die Komplexität der Kooperations- und Konfliktmuster.
- Die mediale Globalisierung führt den dichtesten weltpolitischen Zusammenhang herbei, den die Menschheit bisher gekannt hat. Regionale Konflikte gewinnen dadurch ebenso an weltpolitischer Bedeutung wie die fundamentalistischen Bewegungen. Das weltweite Netz an Informationen und Medien führt zu neuen Formen der internationalen Auseinandersetzung. Der Kampf um Deutungshoheit hat eine neue Qualität der Schärfe und Tiefe erhalten.
- Die herkömmliche Vorstellung von nationaler Souveränität erweist sich zunehmend als ein idyllisch-naiver Gedanke von gestern. Der internationalisierten Struktur heutiger Probleme steht jedoch bisher keine adäquate politische Entscheidungsstruktur gegenüber. Der Verlust an politischer Entscheidungskapazität ist die zwangsläufige Konsequenz.
- In Europa wie in Amerika gilt es immer wieder neu, eine Antwort auf den Modernisierungsdruck zu finden. Europa reagierte mit der Vollendung der Wirtschafts- und Währungsunion und der Einführung einer gemeinsamen Währung. Die Außen- und Sicherheitspolitik hat jedoch diesen Modernisierungsschub bisher noch nicht erhalten. Insofern begegnen sich in diesem Feld die atlantischen Partner nicht auf Augenhöhe.
- Die Gewichte der einzelnen politischen Segmente verschieben sich. Mit der Reduzierung des amerikanischen Truppenkontingents in Europa hat die verteidigungspolitische Dimension dieser Verbindung an traditioneller Bedeutung verloren. Die Gewichtungen werden neu ausbalanciert.

Falls man der atlantischen Gemeinschaft Zukunft geben will, dann ist sie als Lerngemeinschaft zu konzipieren. Die zentrale Modernisierungsressource der westlichen Gesellschaft ist ihre Fähigkeit zu lernen und zur raschen Anpassung ihrer Strukturen an neue Gegebenheiten. Um den Austausch von Lernerfahrungen möglichst effektiv zu gestalten, ist die

© Nomos-Verlag 2014

Entwicklung neuer Kommunikationsstrukturen und Kooperationsformen nötig. Noch fehlen auf europäischer Seite wichtige institutionelle Voraussetzungen zu einer neuen Partnerschaft der Gleichen. Auch die amerikanische Politik hat über die Form und die Stärke ihrer Bindung an Europa noch nicht entschieden.

Fassen wir alles zusammen – das Grundsätzliche wie das Aktuelle –, dann lautet die Schlussfolgerung: Will man dem transatlantischen Verhältnis eine Zukunft geben, dann gilt es, sich auf beiden Seiten des Atlantik dem Aufbau einer strategischen Vertrauenselite zu widmen. Das ist allerdings ein kultureller Vorgang, der etliche Jahre in Anspruch nehmen wird.

Es wäre wohl zu harmlos, nur von einem Stresstest der transatlantischen Beziehungen zu sprechen. Dazu ist die Lage zu dramatisch. Die kulturellen Verwundungen sind zu tief, seit man den Umfang des US-Abhörskandals zumindest erahnen kann.

Viele Jahrzehnte lang hat man zu beiden Seiten des Ozeans Gefühlslagen bester Freundschaft gepflegt. Man hat den Wertehimmel gemeinsamer Orientierung bewundert und verehrt – und gegen einen gemeinsamen Feind verteidigt. Und dann behandelt Amerika die Europäer und insbesondere die Deutschen, wie man es sonst nur mit bedrohlichen und verachteten Feinden macht.

Die Vereinigten Staaten hören ab, spionieren alles aus. Wer sich auskannte, hatte sich das schon denken können. Für den schlichten, atlantisch orientierten Bürger in Deutschland und Europa kommt diese Entdeckung aber als ein Schock.

Da gibt es professionell gesättigte Beruhigungshinweise: Natürlich dürfte eine geheimdienstaffine Subkultur ihre kenntnisreiche Routine in Analyse und Aufarbeitung ausspielen. Es möge sich doch niemand wundern, wenn die Bundeskanzlerin Angela Merkel von den amerikanischen Geheimdiensten ausspioniert werde. Das gehöre doch zum geradezu paranoiden Schutzbedürfnis einer von professionellem Terror bedrohten Nation. Und der frühere Bundeskanzler Helmut Kohl habe doch nicht ohne Grund wichtige Telefonate von zufällig ausfindig gemachten öffentlichen Telefonzellen aus geführt.

Alles schön und gut. Aber die ungeheure Irritation, ja Verwunderung einer politischen Kultur ist dadurch nicht zu heilen. Unter Freundschaft versteht man etwas anderes. Die Deutschen sehen im amerikanischen Verhalten eine merkwürdige Mischung von Arroganz und Paranoia. Sie wollen weder einen Überwachungsstaat noch eine digitale Besatzungsmacht. Konsequent arbeitet die Maschinerie der Vertrauensvernichtung. Die transatlantische Gemeinschaft ist in die Misstrauensfalle abgerutscht – auch wenn die politischen Profis versuchen, in Sachen atlantisches Freihandelsabkommen oder Sicherheitspolitik ihre Routine zur Geltung zu bringen. Mit Blick auf die politische Kultur ist die Frage unabweisbar: Stehen wir vor einem atlantischen Kulturbruch?

Derzeit, in dieser aufgewühlten Gestimmtheit, erscheint nun ein Buch über Amerika aus der Feder eines der anregendsten, nachdenklichsten und sensibelsten Politikwissenschaftler: Anton Pelinka, langjähriger Professor an der Universität Innsbruck, heute Professor an der Central European University in Budapest.[9] Pelinka, der Autor etlicher markanter Sachbücher, setzt nun – mit großartigem zeitlichen Spürgefühl! – einen höchste Aufmerksamkeit heischenden Pflock: „Wir sind alle Amerikaner".

Nach subtiler, jahrzehntelanger Beobachtung hält er fest: Da gebe es immer wieder antiamerikanische Strömungen, Distanzierung von den USA, Aufwallungen des Misstrauens, überhebliche Besserwissereien. Aber Deutschland und Europa brauchten die USA nicht nur ökonomisch und sicherheitspolitisch, sondern vor allem als Bezugsordnung:

9 Anton Pelinka: Wir sind alle Amerikaner. Der abgesagte Niedergang der USA, Wien 2013.

© Nomos-Verlag 2014

„Europa bildet sich ein, von Amerika so verschieden zu sein. Aber in Wirklichkeit ist es Amerika sehr, sehr ähnlich."

Die Weltmacht USA ändert nun aber sich, und ihre Stellung in der Welt ändert sich seit geraumer Zeit: Die wirtschaftliche Dominanz schwindet, die militärische Überlegenheit baut sich in haushaltspolitischen Engpässen deutlich ab. Weltpolitisch ist sie zunehmend auf den pazifischen Raum fokussiert, nicht mehr primär auf den inzwischen doch historisch beruhigten Kontinent Europa.

„Amerika ist ein ‚defining other' Europas." Pelinka bringt es auf einen knappen Nenner: „Dieses Europa, wie es sich im 21. Jahrhundert präsentiert, ist auch das Produkt amerikanischer Weltpolitik und insbesondere einer amerikanischen Präsenz in Europa. Und dieses Europa ist erst recht kulturell eng verflochten mit Amerika. Die New Yorker Metropolitan Opera und die Mailänder Scala beschäftigen dieselbe Stars der Bühne und des Orchesters. Die Beatles und die Rolling Stones, Elvis Presley und andere wurden auf beiden Seiten des Atlantiks gleichermaßen enthusiastisch gefeiert. Filme made in Hollywood, die in den USA erfolgreich sind, sind es zumeist auch in Europa."

In diesem Kontext wird unübersehbar: Europa ist auch ein Produkt Amerikas, das zudem Amerika immer ähnlicher wird. Bei aller Lust am Unterschied: Die globalisierten Strukturen und Herausforderungen führen uns – mit Anton Pelinka gesagt – in das Laboratorium der einen, globalisierten Welt- So werden wir in seiner Schlussfolgerung eben alle Amerikaner. Den Kern dieser Entwicklung sieht Anton Pelinka im Prozess der Globalisierung der Demokratie. Er schreibt: „Der Demokratie westlichen Zuschnitts ist mit dem Ende der kommunistischen Systeme jede systematische Alternative abhandengekommen. Und das ist auch ein Resultat der US-Politik und des US-Vorbilds. Nicht, dass dieses Vorbild fehlerlos wäre – auch nicht, dass es eins zu eins umgesetzt werden könnte. Japan, Deutschland und Italien haben nicht einen Präsidentialismus à la USA eingeführt, sondern – mit vielen Besonderheiten – einen Parlamentarismus à la Westminster. Der Modellcharakter der US-Demokratie zeigt sich nicht in den einzelnen Strukturen, sondern in den Merkmalen, die 1776 bzw. 1787 – in der Unabhängigkeitserklärung und der Verfassung – das Prinzipielle dieser Demokratie ausmachen: eine schriftliche, in breitem Konsens verabschiedete Verfassung; die Bindung an das Konzept universeller Menschenrechte; einen Pluralismus, der sich in Wahlen mit Wettbewerbscharakter ausdrückt; und eine rechtsstaatliche Selbstbindung der Politik, über die ein Höchstgericht wacht."

Diese beweisgesättigten Erkenntnisse Pelinkas haben wir jedoch zu verweben mit den aktuellen Grundierungen und Verwirrungen der atlantischen Beziehungen. Nur eine oberflächliche Betrachtung ließe erwarten, die deutsch-amerikanische Freundschaft und die europäisch-amerikanische Partnerschaft blieben von den weltpolitischen Umbrüchen unserer Epoche unberührt. Das alte Pathos, das noch eine gewisse Zeit die Politur der Partnerschaft in nostalgisch verklärter Weise geschönt hat, ist dahin. Die emotionale Wärme ist drastisch reduziert. Das Misstrauen wächst. In der Tiefendimension der transatlantischen Beziehungen sind Erosionen unübersehbar. Außenpolitische Strategieverschiebungen, wachsendes Desinteresse, Auflösung der personellen Netzwerke, Wechsel der Generationen: Deutschland, Europa und Amerika erleben das Ende der transatlantischen Selbstverständlichkeiten.

Jenseits der Transatlantik-Dimension wird die aktuelle Problematik internationaler Organisationsentwicklung auch klar, wenn wir einen Blick auf eine andere Organisation werfen: die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).[10]

10 Vgl. dazu den Beitrag ‚Die EU und die OSZE' in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

OSZE

Solche Bilder prägen sich ein, weit über den Tag hinaus: Da werden OSZE-Beobachter als Geiseln verschleppt und von den Separatisten in der Ukraine der Presse vorgeführt. Diese symbolhafte Verdichtung einer Demütigung lenkt den Blick auf Gegenwart und Zukunft der OSZE. Fragezeichen werden artikuliert. Eindrücke der Machtlosigkeit und Funktionserosion einer großen internationalen Organisation lassen sich nicht übersehen oder verdrängen. Dies zeigt uns einmal wieder, dass Sinn und Zweck, Macht und Wirksamkeit internationaler Organisationen nicht in Marmor gemeißelt und so auf Dauer konstant sind. Sie sind abhängig von bestimmten historischen Konstellationen, von spezifischen Interessen- und Konfliktlagen.

Erinnern wir uns daran, dass die Gründungsidee eine Erfolgsgeschichte beschreibt. Als Vorläuferinstitution KSZE (Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) war diese Organisation ein höchst wirksames Instrument der Überwindung der historischen Teilung Europas. In der KSZE wurde die multilaterale Kommunikation der Entspannungspolitik organisiert. Als dann der weltpolitische Konflikt überwunden war, wollte man diesen Ort des Erfolges nicht einfach zu den Akten legen. Als Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa wurde diese Initiative von 57 Staaten auf Dauer institutionalisiert.

Aber hilft sie uns heute noch? Hat sie gegenwärtig irgendeine Relevanz? Neben zivilen Militärbeobachtungen hat sich die OSZE den Themenfeldern Demokratie und Menschenrechte, Minderheiten, Umweltschutz und Medienfreiheit zugewandt. Das sind alles Dimensionen der Kommunikation – nicht der Krisenlösung oder der Konfliktregelung. Im Kontext harter Konflikte, bei denen kriegerische Handlungen die eigentliche Herausforderung darstellen, ist die Frage oder gar Aufforderung an die OSZE fehl am Platze. Sie ist keine Organisation, die kollektive Sicherheit wirksam produzieren kann. Man sollte daher bei aktuellen gewaltsamen Konflikten höchst zurückhaltend sein mit Forderungen, die OSZE müsse aktiver in die Lösung der Auseinandersetzungen in der Ukraine eingreifen. Die Überforderung der OSZE wird in solchen Momenten sofort spürbar.

Die Frage, ob die OSZE angesichts der aktuellen Konfliktlagen am Ende ist, erhält also mehrere Antworten: Nein – sie ist nicht am Ende, solange man sie als Produzenten von ‚Soft Power' einordnet. Falls man zu bestimmten Themen einen Kanal der Kommunikation benötigt, greife man auf die OSZE zurück. Die andere Antwort aber lautet: Ja – sie ist am Ende, wenn man ihre Rolle in der harten, brutalen, gewaltsamen Wirklichkeit internationaler Konflikte verortet. Das ist nicht ihr Auftrag. Das entspricht nicht ihrer Befähigung. Da wird sofort ihre ganze Hilflosigkeit greifbar. Wenn man aber nun diese beiden strikt zu differenzierenden Welten – Kommunikation und militärische Konfliktregelung – nicht auseinanderhält, sondern vielmehr vermischt, wie im Fall der Ukraine geschehen, dann darf man sich nicht wundern, wenn man demnächst die Frage nach dem Ende der OSZE pauschal bejahen muss.

Ein dramatischer Machtkampf

Europa erlebt einen dramatischen Machtkampf. Es geht um die künftige Verfasstheit des institutionellen Gefüges. Die politischen Eliten ringen um die neue Gewichtung im Steinbruch des Machtmosaiks. Soll der Europäische Rat oder das Europäische Parlament oder die Europäische Kommission die Schlüsselposition im Entscheidungsprozess besitzen?[11]

Das alles hatte oberflächlich begonnen, als Wahlkampf – präziser gesprochen als Wahlkampf zweier Spitzenkandidaten. Danach ist das Wahlergebnis zu registrieren – ohne präzise, verbindliche Botschaft. Die Umsetzung des Wahlergebnisses in operative Schritte ist

11 Vgl. dazu vertiefend den Beitrag zur institutionellen Architektur der EU in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

ausfindig zu machen und die angemessene Interpretation des Lissabon-Vertrags im Blick auf die Besetzung des Präsidentenpostens der EU-Kommission. Damit verbindet sich ein Ringen um ein ganzes Paket von Führungspositionen. Da wird viel taktiert, sogar mit dem Austritt aus der Europäischen Union gedroht.

Eine solche Art des institutionellen Machtkampfs rundet eigentlich immer wieder eine große Krisenphase der Integration ab. Der mit der Krise verbundene Lernprozess sucht nach Ergebnissen der Neu-Komposition des Entscheidungsgefüges.

Halten wir uns die Dramaturgie dieses Machtkampfs genauer vor Augen. Die Wahl ist entschieden. Wer sollte sich künftig noch an den Wahlkampf zurückerinnern? Dazu war er zu harmlos, zu unspektakulär, zu themenlos. Es gab eine Neuerung: die Personalisierung durch die europäischen Spitzenkandidaten der Parteienfamilien. Diese Spitzenkandidaten und ihre Helferinfrastruktur vermittelten den Wählern den Eindruck, sie könnten nun in einem großen demokratischen Souveränitätsakt direkt über den künftigen Kommissionpräsidenten abstimmen. Ein Höhenflug europäischer Demokratie wurde von beiden angesagt. Aber die thematische Agenda blieb uniform: Routine-Kritik an der Brüsseler Bürokratie, Hinweise auf die Jugendarbeitslosigkeit ohne Lösungskonzepte, selbstbewusste Anfragen zur Transatlantischen Freihandelszone, Appelle zur europäischen Solidarität. Nichts von alledem ging unter die Haut, nichts konnte wirklich als Mobilisierungskampagne dienen. Es blieben die üblichen Bierzeltscherze über die Regelung der Gurkenkrümmung bis hin zur neuen Glühbirne und den Olivenkännchen in Restaurants. Die Antwort des Wählers auf diese recht ideenlosen Wahlkampfphänomene findet sich auch in der bescheidenen Wahlbeteiligung.

Ein in seiner politischen Mitte müde wirkendes Europa konnte im Wahlkampf durchaus Raum schaffen für Europa-Skeptiker und Europa-Ablehner, die in ihrer vielfältigeren Farbigkeit Einzug in das Parlament hielten. Der machtpolitische Effekt besteht in dem intensivierten Druck auf eine informelle große Koalition. Hart gekämpft aber wird um die Besetzung der Spitzenämter: Präsident der Kommission, Präsident des Europäischen Rates, Präsident des Europäischen Parlaments, Hoher Repräsentant für die Außen- und Sicherheitspolitik, Vorsitzender des Euro-Rates.

Aber was hat Europa von alledem? Nichts bleibt haften von den Themen des Wahlkampfs, der sich nun als eine Atempause für die Suche nach einer Zukunftsstrategie und nach einer Neu-Komposition des Machtmosaiks herausstellt.

Erinnern wir uns: Vor Beginn des Wahlkampfs war der Druck zur strategischen Reform stark spürbar. Der Krisen-Lernprozess löste Reformschritt auf Reformschritt aus. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion wurde ergänzt und korrigiert durch die europäische Finanzdatenerhebung, das „Europäische Semester für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik“, die Rettungsschirme, den Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM, den Fiskalpakt und die Bankenunion. Nun wird man diese Fäden nach der wahlbedingten Pause wieder aufnehmen, weiterspinnen. Der Blick ist auf die Politische Union und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik strategisch gerichtet. Natürlich ist dabei noch viel zu klären: Legitimation, Transparenz, Führungsstruktur. Die wirklich spannende Ära der Reform beginnt erst noch in Europa. Und diese Ära ist mit harten Kämpfen verbunden. Erste Andeutungen dazu wurden uns in den letzten Wochen bereits geboten.

Einen vergleichbaren Verfassungs-Machtkampf hat es an einer ähnlichen integrationspolitischen Schwelle bereits vor vielen Jahren gegeben – und er ist bis heute nicht wirklich geklärt und endgültig entschieden:[12]

Die Römischen Verträge hatten vorgesehen, in einzelnen Zeitetappen die Kompetenzen und Entscheidungsprozesse Schritt für Schritt neu zu regeln, so auch, von der Einstimmig-

© Nomos-Verlag 2014

keit bei Entscheidungen im Ministerrat auf Mehrheitsabstimmungen überzugehen. Das sollte 1966 geschehen – auch bei Mehrheitsentscheidung im Agrarmarkt. Frankreich lehnte dies nun kategorisch ab. Es blieb zur Unterstreichung seiner Position den Sitzungen des Ministerrats ab Mitte 1965 fern. Mit der „Politik des leeren Stuhls" wurde die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) lahmgelegt.

Im Januar 1966 kam es dann im Ministerrat zu interessanten Verhandlungen, die den berühmten „Luxemburger Kompromiss" hervorbrachten. In diesem Kompromiss wurde die Kommission aufgefordert, für ihre Initiativen sorgfältig in den Mitgliedstaaten vorbereitend zu sondieren. Ein Mitgliedsland kann dann „wichtige Interessen" vorbringen, die ein weiteres Verhandeln im Ministerrat auslösen. Kommt es auf dieser Grundlage nicht zu einer Einstimmigkeit, stellt man ein „agree to disagree" fest. Frankreich leitete daraus ein Vetorecht ab – während die übrigen fünf Mitgliedstaaten in diesem Fall die völkerrechtlich gültig ratifizierte Vertragsregelung der Mehrheitsentscheidung in Geltung und wirksam sahen.

Über die Jahre wurde ein Interpretationskampf entlang dieser Konfliktlinie durchgeführt – Vetorecht gegen Mehrheitsabstimmung. Rechtlich sind diese Dinge nicht korrigiert worden – politisch hat sich die französische Version durchgesetzt. Auch als man vertraglich in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1986 die Mehrheitsabstimmung präzise ergänzte und regelte, hat der französische Staatspräsident – wie bei einigen anderen späteren Fällen auch – in der französischen Nationalversammlung erklärt, dies berühre das Vetorecht nicht. Das Vetorecht gelte weiter. In einem machtpolitisch höchst sensiblen Vorgang hat man also um Deutungshoheit gerungen und von 1966 bis heute dies nicht eindeutig geregelt. Beide Versionen lassen sich politisch praktizieren.

So ähnlich wird man in der Europäischen Union den gegenwärtigen Politikkampf erfassen: Erinnern wir uns daran, dass nicht erst seit dieser Wahl der Rat dem Parlament einen Vorschlag für die Wahl des Kommissionspräsidenten unterbreitet und das Parlament dann sein Wahlrecht ausübt. Anschließend schlägt der Rat nach Sondierungen mit dem nun gewählten Kommissionspräsidenten die Kommission insgesamt vor, und das Parlament wählt dann die gesamte Kommission. Neu ist mit der Wahl 2014 nur die Vertragsformulierung (Artikel 17): Der Europäische Rat „berücksichtigt" bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Wahl zum Europäischen Parlament.

Im Kern erlebten wir einen machtpolitisch aufgeladenen Deutungskampf um die Operationalisierung des Begriffs „berücksichtigt". Von den führenden Kräften im Parlament wurde dies interpretiert als Anstoß zur Nominierung von Spitzenkandidaten. Der Spitzenkandidat, der die Mehrheit hinter sich hat, soll damit zum Kommissionspräsidenten gewählt werden. So wurde das Partizipationsethos dem Wähler – in einzelnen Ländern besonders dringlich – vorgestellt, auch wenn es sich so nicht im Vertrag findet.

Der Rat dagegen will die Vertragslage nicht politisch korrigieren. Kein Politiker hat bei der Wahl selbst eine Mehrheit gewonnen. Der Rat will seine in der Krise der letzten Jahre ja immens gewachsene Position nicht einfach aufgeben. Was man in der „Gipfelitis" erkämpft hat, soll nicht einer Wahlinterpretation geopfert werden. Also wird gekämpft, gefeilscht und geschachert. Selbst die Drohung mit dem EU-Austritt ist nicht zu schade für die Klärung einer sensiblen Lage.

12 Zum historischen Kontext siehe Wilfried Loth: Europas Einigung, Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014; Michael Gehler: Europa, Von der Utopie zur Realität, Innsbruck 2014; Werner Weidenfeld: Europa – eine Strategie, München 2014.

© Nomos-Verlag 2014

Am Ende wird man einen zweiten „Luxemburger Kompromiss“ politisch ansteuern: Keine Seite wird eine Fixierung akzeptieren, die die eigene Machtposition für die nächsten Jahrzehnte entscheidend schwächt. Beide Seiten werden Gewinne begrüßen und sie dem staunenden Wähler mitteilen. Die einen werden auf Ergebnisse im Personalpaket verweisen, die anderen auf die positiven sachpolitischen Festlegungen. Der Machtkampf geht dann weiter. Auf europäischer Ebene gibt es kein „Ende der Geschichte“.[13]

Ein Defizit an Legitimation

Die Internationalisierung der Lebenssachverhalte hat zu einer entsprechenden politischen Problem- und Entscheidungsstruktur jenseits des Nationalstaats geführt. Der Staat ist für die Probleme zu klein geworden. Das politische System, das sich Europäische Union nennt und gut 500 Millionen Menschen in ihrem Zusammenleben organisiert, hat offenbar die adäquate Größe: So lässt sich in der globalisierten Welt in Selbstbestimmung das Leben gestalten. In der Außenwahrnehmung hat das eine starke Anziehungskraft auf manche Nachbarn der EU, wie aktuell die proeuropäische Bürgerbewegung in der Ukraine vor Augen führt.

Entsprechend hat sich die Europäische Union in der Binnenwirkung zum Macht-Magnet entwickelt. Es ist zu einem umfassenden Machttransfer gekommen. Nur wenige Ausschnitte der Politik existieren noch, auf die „Europa“ keinen Zugriff hat. Schulpolitik kann man dazu nennen und die Finanzierung sozialer Sicherheitssysteme – und selbst dort beginnt sich Brüssel einzumischen. Der umfassende Machttransfer hat die Entscheidungsprozesse weitreichend verändert – mal auf der Grundlage von neuen Verträgen, mal auf der Grundlage politischer Übereinkünfte.

Der formelle Gewinner dieser Veränderungen ist das Europäische Parlament. Seit der Einheitlichen Europäischen Akte ist mit jedem weiteren Vertrag die Kompetenzlage des Europäischen Parlaments erheblich erweitert worden. Über das Mitentscheidungsverfahren sind ihm die originären parlamentarischen Gesetzgebungsrechte zugestanden worden, die einem Zwei-Kammer-System entsprechen – mit dem Rat der Europäischen Union, dem EU-Ministerrat, als zweiter Kammer, der Staatenkammer. Im Krisenmanagement hat der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs der EU, an politischer Bedeutung gewonnen, ohne dass dazu ein Paragraph zu ändern war.

Und dennoch: Wenn der Machtkoloss Europäische Union nach innen drastisch spürbar in das Leben der Menschen eingreift – beispielsweise indem er über Erhalt oder Verlust tausender Arbeitsplätze entscheidet – dann taucht sofort die Frage auf: Ist die EU überhaupt dazu legitimiert?

Diese Frage nach der Legitimation wird zum ganz großen Fragezeichen der Zukunft Europas. Eine politische Ordnung muss für die Menschen als gerechtfertigt erscheinen und sie muss in ihrer elementaren Ordnungsidee und in ihren Entscheidungsprozessen akzeptiert sein. Diese Existenzfrage eines jeden Systems findet bisher zu Europa keine klare Antwort.

Wie schwer sich die Europäische Union tut, ihre Themen zu vermitteln, zeigt auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht, nicht das Parlament selbst, hat es zunächst durchgesetzt, dass bei allen wichtigen europapolitischen Entscheidungen der Deutsche Bundestag mitwirken muss. Auf dieser Grundlage haben dann die Landtage weitere Mitentscheidungskompetenzen erwirkt. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht 2014 erstmals ein europapolitisches Verfahren – es ging um Entscheidungen der Europäischen Zentralbank – an den EuGH zur Entscheidung weitergegeben.

13 Vgl. Werner Weidenfeld, Europa, a.a.O.

© Nomos-Verlag 2014

Aber dann kam der Rückfall auf ein antiquarisches Bild vom Europäischen Parlament, das längst nicht mehr der faktischen Rolle entspricht. Das Bundesverfassungsgericht hob die Dreiprozentklausel auf – mit einer merkwürdigen Begründung: Das Europäische Parlament habe nicht genügend Kompetenzen, für die es auf stabile Mehrheitsverhältnisse ankomme. Dabei wählt das Europäische Parlament die Exekutive, sogar zweifach. Es ist gesetzgeberisch die eine von zwei Kammern, und es ist Haushaltsinstanz.

Dieses Parlament nun als ein politisches Organ zweiter Klasse einzuordnen, gehört wohl zu den besonders eigenartigen Verzerrungen der Wirklichkeit. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zwingt das Europäische Parlament in der politischen Praxis künftig zu weiteren alltäglichen informellen Vorabklärungen der großen Parteien – gewissermaßen zur permanenten Großen Koalition. Die Macht sucht sich eben ganz praktisch ihre Wege, was der Legitimation nicht hilft.

Als der europäische Integrationsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg begann, war die Kompetenz der EU-Institutionen minimal, die Rechtfertigung war abgeleitet von den Mitgliedstaaten und zudem fundiert durch die historische Erfahrung der Kriege. Als sich die Kompetenzen ausdehnten, machte man erste schüchterne Versuche, die Quellen der Legitimation auszubauen: Das Europäische Parlament erhielt Schritt für Schritt mehr Kompetenzen und wurde ab 1979 direkt gewählt. Im Jahr 2014 ist die Wahl sogar politisch aufgewertet worden mit einem indirekten Votum zur Besetzung des Amts des Kommissionspräsidenten.

Und dennoch bleibt die Frage nach der Legitimation jenes europäischen Machtkonstrukts auffällig unbeantwortet. Ganz offensichtlich bleibt das Europäische Parlament zu weit entfernt, zu abstrakt, zu anonym, zu wenig greifbar. Es fehlt an Transparenz und klarer Zurechnung von Themen und Verantwortlichkeiten – da kann eine Entfremdung vom politisch-administrativen System nicht überraschen. Es fehlt dem europäischen Bürger an politischer Vertrautheit, an politischer Heimat. Er vermisst den Entwurf, der im Pro und Kontra zur Debatte und zur Abstimmung steht. Er vermisst die europäische Öffentlichkeit, die sich im Dafür und Dagegen formiert. Es bedarf also des europäischen Diskurses genauso wie der nationalen, regionalen und lokalen Diskurse über europäische Entscheidungen: Dies aber bleibt bisher weitestgehend Fehlanzeige.

Zu diesem Defizit kommt es, obwohl die europäische Integration über eine duale Legitimation verfügt. Es gibt gewissermaßen zwei Quellen der Rechtfertigung: Da ist einerseits die direkte Wahl des Europäischen Parlaments – und da ist andererseits die parlamentarische Wahl der nationalen Regierungen, die im Europäischen Rat und im EU-Ministerrat eine politische und rechtliche Schlüsselrolle wahrnehmen. Aber offenbar findet kein relevanter Legitimationstransfer in der Wahrnehmung der europäischen Bürger von einer in den nationalen Koordinaten gewählten Regierung auf die europäischen Koordinaten statt. Die ganz spezifische Konstruktion der europäischen Eigenständigkeit wird offenbar nicht verstanden – und wohl auch nicht klar und kraftvoll erklärt.

Weder über das Europäische Parlament[14] noch über die nationalen Regierungen und die nationalen Parlamente[15] wird anscheinend ein europäischer Zusammenhang der Rechtfertigung und Akzeptanz von Politik vermittelt. Es fehlt eine europäische Öffentlichkeit, deren Wahrnehmungshorizont in seiner existentiellen Bedeutung den europäischen Unionsbürgern unter die Haut ginge. In der Außenwahrnehmung, siehe Ukraine, ist das anders, auch weil diese Sicht durch keine Binnenerfahrung getrübt ist.

14 Vgl. dazu den Beitrag ‚Europäisches Parlament' in diesem Band.

15 Vgl. dazu den Beitrag ‚Nationale Parlamente' in diesem Band.

© Nomos-Verlag 2014

Ein ganzer Katalog an Maßnahmen bietet sich an, will man den fatalen Status quo wirklich korrigieren: die Schaffung europäischer Medienstrukturen für eine europäische Öffentlichkeit, die Verlebendigung der Debatten im Europäischen Parlament, die Betonung der großen Alternativen, die Einrichtung eines Konvents für eine breitere parlamentarische Erörterung der Themen, die Schaffung eines eigenen Parlaments der Euroländer, die Ermunterung zur Bildung europäischer Bürgerinitiativen zur Erlebbarkeit eines Europas von unten.

Wenn man die Artikel liest und die Vorträge hört, die im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament alle fünf Jahre entstehen, dann spürt man eine markante Zeitverschiebung in der Wahrnehmung der europäischen Sachverhalte: Offenbar haben viele auch Jahre danach noch nicht wahrgenommen, welch ein dramatischer Machttransfer auf die europäische Ebene stattgefunden hat – und welche Institution der Gewinner in dieser Machtkorrektur ist: das Europäische Parlament.

Zunächst ist es an der Zeit wahrzunehmen, dass die Europäische Union nicht mehr ein bloßes Ornament des Politischen ist. Europa ist zum Kernelement politischer Machtarchitektur geworden. Hätte man vor 25 Jahren die Frage gestellt, „Wofür ist Europa eigentlich zuständig?“, dann hätte die Antwort gelautet: „Im Wesentlichen für den Agrarmarkt und Außenhandelsverträge.“ Heute müsste man sagen: Es ist einfacher aufzuzählen, auf welchen Gebieten die Europäische Union keine Macht besitzt; denn es sind nur noch zwei Themenfelder: die Finanzierung sozialer Sicherheitssysteme und die Kultur- bzw. Schulpolitik.

Aber selbst in diesen beiden letzten nationalen Reservaten mischt die EU mit: Man denke an die Debatte über die innereuropäische „Armutswanderung“, bei der sich die nationale Sozialsicherung mit der europäischen Freizügigkeit kreuzt. Und für die Schulpolitik setzt die EU ihr neues Instrument ein: die „offene Methode der Koordinierung“. Diese Methode erlaubt es der EU in Feldern, in denen sie nicht zuständig ist, vergleichende Analysen und Berichte über Substanz und Ergebnisse nationaler Politiken vorzulegen. Und damit übt sie öffentlichen Druck aus.

Die umfassende machtpolitische Zuständigkeit der Europäischen Union lenkt nun doch seit geraumer Zeit – wenn auch verspätet – den Blick auf Struktur und Abläufe der Entscheidungsprozesse. Zuerst im Fokus stand das ursprünglich übermächtige Organ: der Ministerrat. In dem Standard-Entscheidungsprozess wird dort mit „qualifizierter Mehrheit“ abgestimmt. Dazu schreiben die Verträge eine Stimmgewichtung vor. Jeder Staat verfügt über eine bestimmte Zahl an Stimmen. Die Zahl der Stimmen reflektiert von Anfang an einen Gesichtspunkt, der bereits bei Gründung der EWG 1958 eine große Rolle spielte: Die kleinen Staaten sollten sich von den großen Staaten nicht an den Rand gedrängt fühlen. Also erhielten sie überproportional viele Stimmen. Malta besitzt drei Stimmen, Luxemburg, Slowenien, Zypern, Estland und Lettland besitzen je vier Stimmen – und die bevölkerungsreichen Staaten, wie Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland verfügen über je 29 Stimmen.

Hätte man die Bevölkerungszahl in demokratischer Präzision umgesetzt, dann hätte – ausgehend von Luxemburg mit vier Stimmen – Deutschland mehr als 750 Stimmen im Ministerrat erhalten müssen. Real waren es aber nur 29 Stimmen. Wäre dies zu einem wirklichen Thema in Deutschland geworden, wäre eine gravierende Legitimationskrise unvermeidbar geworden. Deshalb versuchte die Bundesregierung bei jeder Korrektur der europäischen Verträge seit Maastricht, diese Stimmengewichtung abzuschaffen. Es gelang ihr jedoch weder beim Vertrag von Maastricht, noch beim Vertrag von Amsterdam, noch beim Vertrag von Nizza, noch beim Entwurf der Verfassung Europas. Die kleinen Staaten hatten begriffen, dass damit die Machtfrage gestellt ist.

© Nomos-Verlag 2014

Erst bei den Verhandlungen zu dem Vertrag von Lissabon gelang es der Regierung Merkel, die Abschaffung der Stimmgewichtung im Ministerrat durchzusetzen. Aber auch dies gelang nur mit einer langen Übergangsfrist: Der Vertrag von Lissabon ist seit 2009 in Kraft. Die Abschaffung der Stimmgewichtung gilt aber nach Protokoll Nr. 36 des Vertrags erst ab 2017. Zu einer „qualifizierten Mehrheit" werden dann 55 Prozent der Mitgliedstaaten und 65 Prozent der EU-Bevölkerung notwendig sein. Dies zeigt uns, wie langwierig und sensibel solche Machtkonstellationen angegangen werden müssen, will man sie korrigieren.

Dieser Korrekturvorgang lässt sich als Vorgeschichte einer Schlüsselfrage verstehen, deren Beantwortung nun im Vorfeld der Direktwahl zum Europäischen Parlament unausweichlich wird. Der große politische Macht-Magnet „Europäische Union" verlangt im demokratischen Zeitalter nach demokratischer Ausgestaltung und demokratischer Kontrolle. Diesem Druck haben die Verhandlungsführer bei jeder Vertragskorrektur seit Mitte der 1980er-Jahre auch Rechnung getragen. Der eigentliche Macht-Gewinner in diesen Jahrzehnten trägt immer den gleichen Namen: Europäisches Parlament. Es hat jeweils weitere Kompetenzen dazugewonnen.

Das alte Bild vom machtlosen Parlament, das für die Anfangsjahre zutraf und heute noch oftmals in der Entscheidung der Bürger nachwirkt, gehört in das Reich der Legenden und lieb gewordenen Vorurteile. Die Europäische Union verfügt heute inzwischen real über ein „Zwei-Kammer-System". Gesetzeskraft erhält eine Regelung nur, wenn beide Kammern zustimmen – das Europäische Parlament und der Ministerrat. Solch eine Entscheidungsmacht zweier Organe gilt auch für das Haushaltsverfahren und nun auch für die Bestellung der exekutiv so starken EU-Kommission.

Der Europäische Rat benennt mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten. Der Rat muss dabei – so der Lissabon-Vertrag – „das Ergebnis der Wahlen des Europäischen Parlaments berücksichtigen". Dieser Kandidat wird dann im Europäischen Parlament zur Abstimmung gestellt. So wird anschließend in einer zweiten Runde entsprechend mit der gesamten Kommission verfahren. Das Europäische Parlament stimmt über die komplette Exekutiv-Mannschaft ab.

Beide großen Machttransfers – die Übertragung der Macht von den Mitgliedsstrukturen auf die Europäische Union und die massive Ausstattung des Europäischen Parlaments mit Entscheidungskompetenz – treffen sich in einer Schlüsselfrage zur Zukunft Europas: der Frage nach der Legitimation. Dieser Ausdruck der Idee der Volkssouveränität ist wie selbstverständlich in die Konstruktion jeder Kommune, jedes Bundesland, jedes EU-Mitgliedslandes eingebaut. Aber die Europäische Union hat dieses Thema noch nicht geklärt.

Die Wahl zum Europäischen Parlament führt dies wieder deutlich vor Augen. Denn das demokratische Prinzip der Gleichwertigkeit jeder Stimme gilt hier nicht, nicht einmal ansatzweise. Eine nüchterne Zahl macht uns das schnörkellos klar: In Malta wählen rund 68.000 Bürger einen Abgeordneten, in Luxemburg wählen rund 83.000 Bürger einen Abgeordneten, in Deutschland braucht man dafür rund 852.000 Bürger. Es handelt sich um eine dramatische Diskrepanz, die schmerzhaft in dem Moment auffällt, in dem die Bürger die Relevanz der Stimmabgabe erkannt haben.

Das Prinzip dieses dramatischen Ungleichgewichts klingt sehr gebildet. Es handelt sich um eine „degressiv proportionale Repräsentation". Das stimmt. Real aber ist es ein schwerer Verstoß gegen das Grundprinzip der Demokratie. Eine „degressive" Mitwirkung, also die drastische Beschneidung demokratischer Mitentscheidung wird leicht zur Legitimationskrise des Systems. Asymmetrische Legitimation nehmen die Bürger auf Dauer nicht hin – das zeigt uns die Geschichte der Demokratie.

© Nomos-Verlag 2014

Das demokratische Europa wird kein Ausnahmefall bleiben. Je intensiver die Öffentlichkeit das Missverhältnis der Sitzverteilung im Europäischen Parlament erfasst, desto größer wird der politische Druck, die Sitzverteilung proportionaler vorzunehmen. Daher wäre es gut, auf der nächsten Konferenz über EU-Vertragskorrekturen dieses Thema auf die Agenda zu setzen. Das wäre übrigens nicht zum ersten Mal der Fall. Aber bei allen bisherigen Versuchen blieben die Ergebnisse höchst minimal. Das könnte sich jetzt ändern.

Weiterführende Literatur

Andreas von Arnauldt (Hrsg.): Europäische Außenbeziehungen, Baden-Baden 2014.

Peter Becker: Das Finanz- und Haushaltssystem der Europäischen Union, Grundlagen und Reformen aus deutscher Perspektive, Wiesbaden 2014.

Winfried Böttcher (Hrsg.): Klassiker des europäischen Denkens, Baden-Baden 2014.

Hendrik M. Broder: Die letzten Tage Europas, München 2013.

Doris Dialer/Andreas Maurer/Margarethe Richter: Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden 2014.

Birgit Eberbach-Born/Sabine Kropp/Andrej Stuchlik/Wolfgang Zeh (Hrsg.): Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union, Baden-Baden 2013.

Annegret Eppler/Henrik Schelter (Hrsg.): Zur Konzeptionalisierung europäischer Desintegration, Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2013.

Franz Frischler/Christine Ortner: Europa – Der Staat, den keiner will, Salzburg 2014.

Stefan Fröhlich: Die Europäische Union als globaler Akteur, 2. Aufl., Wiesbaden 2014.

Sven B. Gareis u.a. (Hrsg.): The European Union – A global Actor?, Leverkusen 2013.

Michael Gehler: Europa, von der Utopie zur Realität, Innsbruck 2014.

Roman Herzog: Europa neu erfinden, Vom Überstaat zur Bürgerdemokratie, München 2014.

Mathias Jopp/Funda Tekin (Hrsg.): Europas Wert. Studien zum materiellen und immateriellen Nutzen der europäischen Integration, Baden-Baden 2014

Stefan Kadelbach/Klaus Günther (Hrsg.): Europa: Krise, Umbruch und seine neue Ordnung, Baden-Baden 2014.

Hartmut Kaelble: Spirale nach unten oder produktive Krisen? Zur Geschichte politischer Entscheidungskrisen der europäischen Integration, in: Integration, 36, 3/2013, S. 169-182.

Martin Kaufhold: Europas Werte. Wie wir zu unseren Vorstellungen von richtig und falsch kamen, Paderborn 2013.

Michael Kelpanides: Politische Union ohne europäischen Demos? Die fehlende Gemeinschaft der Europäer als Hindernis der politischen Integration, Baden-Baden 2013.

Franziska Kruse: Der Europäische Auswärtige Dienst zwischen intergouvernementaler Koordination und spuranationaler Repräsentation, Berlin 2014.

Agnieszka Lada (Hrsg.): Ein gemeinsames Jahrzehnt, Polen und Deutschland 10 Jahre gemeinsam in der Europäischen Union, Warschau 2014.

Ulrike Landfried: Das politische Europa, Differenz als Potential der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2014.

Roger Liddle: The Europe Dilemma: Britain and the Drama of EU Integration, London 2014.

Winfried Loth: Europas Einigung, Eine unvollendete Geschichte, Frankfurt/New York 2014.

Jürgen Meyer (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl., Baden-Baden 2014.

Luuk van Middelaar: The Passage to Europe, How a Continent become a Union, Oxford 2013.

Joseph Nye: Macht im 21. Jahrhundert, Politische Strategien für ein neues Zeitalter, München 2011.

Edmund Ratka: Deutschlands Mittelmeerpolitik im ‚Arabischen Frühling', Wie europäisch ist die deutsche Außenpolitik?, Baden-Baden 2014.

Karl Schlögel: Grenzland Europa, Unterwegs auf einem neuen Kontinent, München 2013.

Daniela Schwarzer: Die Europäische Währungsunion, Stuttgart 2014.

Hans-Werner Sinn, The Euro Trap. On bursting bubbles, budgets and beliefs, Oxford 2014.

George Soros (im Gespräch mit Gregor Peter Schmitz): Wetten auf Europa. Warum Deutschland den Euro retten muss, um sich selbst zu retten, München 2014.

Richard Sputi: Regionale Freihandelsabkommen, Berlin 2013.

Werner Weidenfeld: Europa – eine Strategie, München 2014.

Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z, Taschenbuch der europäischen Integration, 13. Aufl., Baden-Baden 2014.

© Nomos-Verlag 2014