

Zur Politisierung der Europäischen Union

Michael Zürn

Der europäische Verfassungsvertrag ist fürs Erste an den gesellschaftlichen Widerständen in Frankreich und den Niederlanden gescheitert. Weshalb sind die Referenden gescheitert? Hat damit die Europäische Integration ihren Zenit überschritten und steht uns gar eine Renationalisierung bevor? In diesem thesenartigen Forumsbeitrag möchte ich argumentieren, dass das Scheitern des Verfassungsvertrags als Ausdruck einer Politisierung der Europäischen Union gesehen werden kann. Im Zuge dieser Politisierung werden politische Prozesse jenseits des Nationalstaates nicht mehr mit den üblichen Effektivitätsmaßstäben zwischenstaatlicher Politik, sondern mit Ansprüchen einer guten politischen Ordnung konfrontiert. Demgegenüber meinen die Regierungen der Mitgliedsländer immer noch, europäische und internationale Politikprozesse gegenüber der nationalen Öffentlichkeit in traditioneller Form darstellen zu können. Das ist allerdings zum Scheitern verurteilt. So gesehen ist die Zukunft des europäischen Projektes ergebnisoffen. Wir stehen vor einer Weggabelung. Entweder gelingt es, den neuen Bewertungsansprüchen an europäische Politik zu genügen oder eine partielle Renationalisierung der europäischen Politik wird wahrscheinlich.

1. Gescheiterter Verfassungsvertrag

Der Vertrag über eine Verfassung für Europa war kein großer Wurf. Die vorgesehenen Verfahren und Abstimmungsregeln strahlen nicht die Eleganz einfacher, großer Verfassungen aus. Dennoch: Im Vergleich zum *Status quo* hätte der Verfassungsvertrag für die Wahlbevölkerungen in den Mitgliedsstaaten ein höheres Maß an Übersichtlichkeit und Transparenz erbracht (Wessels 2005); manche sprachen gar euphorisch von den Konturen eines europäischen Konstitutionalismus (Wiener 2005). Die Rolle der Bürgerinnen und Bürger in den politischen Prozessen wäre explizit anerkannt worden (Piazolo 2005), weshalb auch von einem Fortschritt für die demokratische Legitimation in der EU gesprochen wurde (Liebert 2005). Der vorgesehene europäische Außenminister ließ zudem Hoffnungen auf eine besser koordinierte und effektivere europäische Außenpolitik aufkommen (Regelsberger 2005; Diedrichs/Jopp 2005). Was die Wahlbevölkerungen an der EU kritisieren, wäre also im Falle der Ratifikation gemildert worden: Die Ratifikation des Vertrags lag insofern in deren unmittelbaren Interesse. Dennoch ist der Vertrag bei den Referenden in den Niederlanden und in Frankreich trotz starker und parteiübergreifender Unterstützung der politischen Klasse und der Parteien an der nationalen Wahlbevölkerung gescheitert. Und dies, obgleich die politische Klasse, die mittels des Vertragsentwurfs stärker kontrolliert worden wäre, den Vertrag unterstützte. Gemessen an den parlamentarischen Kräfteverhältnissen war dem Vertragsentwurf in

den Niederlanden eine Unterstützung von gut 80 Prozent sicher, in der Volksabstimmung ergaben sich aber nur 39 Prozent Zustimmung. In Frankreich stellten sich die Kräfteverhältnisse ähnlich dar. Zugespitzt kann man sagen, die Bevölkerung hat gegen die politische Klasse gemeutert – und zwar entgegen der eigenen kurzfristigen Interessenlage. Der europäische Verfassungsvertrag ist an grundsätzlichen Überzeugungen der Gesellschaft(en) gescheitert, nicht aber an deren unmittelbarer Interessenlage.

2. Die EU als politische Ordnung

Wie konnte es zu dieser paradoxen Lage kommen? Es sind eine Reihe unterschiedlicher Antworten auf diese Frage denkbar. So ist es auf den ersten Blick sicherlich nahe liegend, die Ergebnisse der Referenden in Frankreich und den Niederlanden mit Besonderheiten dieser beiden Länder zu erklären. Das Ergebnis in Frankreich könnte demnach dem Umstand geschuldet sein, dass dort eine ungeliebte nationale Regierung abgestraft werden sollte. Das niederländische Ergebnis mag mit der in dieser Zeit zugespitzten Migrationsproblematik und den damit verbundenen Ängsten vor offenen Grenzen zusammenhängen. Derartige *Ad-hoc*-Erklärungen übersehen jedoch die Breite der Ablehnungsfront, die europaweit im Laufe der Zeit zugenommen hat. Auch die wachsende Schere zwischen europabejahenden politischen Eliten und zunehmend europaskeptischen Bevölkerungen ist eine EU-weite Erscheinung (vgl. Hooghe 2003). Eine systematische Erklärung sollte daher am Prozess der Europäischen Integration selbst ansetzen.

Die Geschichte der Europäischen Integration ist mit unterschiedlichen theoretischen Vorzeichen schon vielfach nachgezeichnet worden. In der funktionalistischen Theorietradition wird im Kern die Entwicklung der EU als Funktion einer wachsenden Divergenz zwischen der Europäisierung der ökonomischen Problemlagen einerseits und dem Verbleib der politischen Autorität auf der nationalen Ebene andererseits gesehen (Haas 1964; Schmitter 1970). In neueren Versionen der intergouvernementalistischen Theorietradition ist die Entwicklung der EU eine Funktion von distributiven Verhandlungen zwischen Regierungen, die primär von ökonomischen Interessen bestimmt werden und im Ergebnis auch Effizienzgewinne produzieren können (Milward 1992; Moravcsik 1998). Die Differenzen zwischen diesen beiden Theorietraditionen sind intensiv diskutiert worden. Dabei wurden einige wesentliche Gemeinsamkeiten verschwiegen. Zum einen gehen beide Traditionen davon aus, dass die Europäische Integration einen vergleichsweise elitenorientierten und öffentlichkeitsfernen Prozess darstellt, der von ökonomischen Notwendigkeiten und Wirtschaftsinteressen bestimmt wird. Ganz gleich, ob die Triebkräfte dieser Entwicklung über nationale politische Systeme (so der Intergouvernementalismus) oder in Form von trans- und supranationalen Koalitionen (so der Funktionalismus) zum Zuge kommen, herrscht zum anderen Einigkeit darüber, dass die EU supranationale Komponenten aufweist, die die traditionelle nationalstaatliche Souveränität transformieren. So sind erhebliche Entscheidungskompetenzen v.a. im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte und des Maastricht-Vertrags an die Kommission und den Europäischen Gerichtshof delegiert worden. Insbesondere der EuGH hat zudem seine ihm zugewiesenen Handlungsspielräume immer wieder sehr geschickt

zum Zwecke der eigenen Kompetenzausweitung genutzt (vgl. Alter 2001). Darüber hinaus impliziert die Anwendung des Mehrheitsprinzips die permanente Möglichkeit, dass Entscheidungen von einem Staat gegen seinen Willen umgesetzt werden müssen. Es liegt vor diesem Hintergrund nahe, der europäischen Mehrebenenpolitik einen Status als politisches System zuzuweisen, in dem die unterschiedlichen politischen Ebenen eben nur noch im Zusammenspiel effektiv sein können (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003).

Mit dieser Ablösung rein zwischenstaatlicher Kooperationsformen durch supranationale Regelungsarrangements und der Entstehung eines europäischen Mehrebenensystems ist das traditionelle Konsensprinzip internationaler Politik ausgehebelt worden. Das kann nicht folgenlos bleiben. Es führt gleichsam als nicht-intendierte Nebenfolge zur Politisierung der EU und damit zu einer Pluralisierung der Akteure und Positionen in originär internationalen Fragen. Die Elitenorientierung der EU löst sich auf. Europa gerät zunehmend in das Interesse der Öffentlichkeiten, womit sich auch die primär ökonomische Ausrichtung relativiert. Dieser Prozess erscheint vergleichbar mit der Politisierung nationalen Regierens in Europa und Nordamerika im Laufe des 19. Jahrhunderts.¹

Im Ergebnis, so die These, wird die EU anhand der Kriterien einer normativ anspruchsvollen politischen Ordnung bemessen und gerät unter Legitimationsdruck. In dem Maße, in dem die Gesellschaft und die politischen Akteure beginnen, die supranationale Kraft der EU zu begreifen, werden sie Fragen nach der richtigen, guten politischen Ordnung jenseits der Grenzen des Nationalstaates transportieren und die skizzierten Veränderungen in Frage stellen bzw. neue und normativ gehaltvolle Forderungen an eine entstehende politische Ordnung stellen. Die mit neuen Einflussmöglichkeiten ausgestatteten Institutionen erhalten also von einer wachsenden Zahl gesellschaftlicher Akteure subjektiv mehr Relevanz zugesprochen. Insofern dann mit halbherzigen Reformbemühungen und kafkaesken Abstimmungsformeln wie beim Verfassungsentwurf reagiert wird, verstärken sich nur die Ansprüche einer demokratischen Legitimation, sodass in der Folge Widerstände erwachsen, deren Erscheinungsformen von mangelnder Folgebereitschaft oder einer kritischen Thematisierung in der Öffentlichkeit bis hin zu gewaltsamen Protesten reichen können.

Die Logik der Politik jenseits des Nationalstaates verändert sich in diesem Prozess. Die *Logik der effektiven Problemlösung* wird nämlich von der *Logik des legitimen Regierens* zunehmend dominiert. Die Logik der effektiven Problemlösung bezieht sich auf die nationalstaatliche Außenpolitik und basiert auf solchen Bewertungskriterien wie politische Klugheit und nationales Interesse. Die Logik des legitimen Regierens bezieht sich demgegenüber auf eine neue politische Ordnung jenseits des Nationalstaates und folgt den Kriterien einer guten politischen Ordnung: Effektivität ist zwar gleichfalls gefordert, sie kann aber Fairness und Legitimität nicht vollständig ersetzen. Damit verlieren territoriale Grenzen ihre normative Dignität und grenzüberschreitende Konzeptionen von Politik entfalten sich. Es zeigt sich eine Reflexivität der Prozesse im Sinne ei-

¹ In diesem Abschnitt wende ich eine Erklärungsperspektive auf die EU an, die im Rahmen eines Forschungsprogramms der Abteilung „Transnationale Konflikte und Institutionen“ am Wissenschaftszentrum Berlin in allgemeinerer Form mit Blick auf Entwicklungen der Politik jenseits des Nationalstaates entwickelt wurde (vgl. Zürn et al. 2006).

ner reflektierten Rückkopplung durch die normative Aufladung der Institutionen (vgl. Beck et al. 1996). Als Resultat eines solchen Prozesses kann durchaus die reflektierte Bejahung nationaler Grenzen und Verneinung supranationaler Institutionen stehen, wenn die politischen Institutionen jenseits des Nationalstaates als nicht reformierbar angesehen werden. Eine solche Position unterscheidet sich deutlich vom altbekannten nationalistischen Reflex gegen internationale Institutionen, der freilich als Randerscheinung fortbesteht. Es kommt also zu einer Pluralisierung des Protests und der Widerstände gegen internationale Institutionen, die von links und rechts, auf der nationalen und der internationalen Ebene auftreten können.

Im Endeffekt bleibt möglicherweise nur der Weg der erneuten institutionellen Anpassung an die artikulierten Ansprüche, insbesondere die weitere Öffnung der Verfahren für gesellschaftliche Akteure (Demokratisierung) oder eben eine Rückkehr zu einer autonomieschonenden, den Intergouvernementalismus betonenden Variante der EU. Eine weitere Demokratisierung der EU ist freilich weit mehr als nur ein institutionelles Reformprojekt. Sie setzt zudem seitens der politischen Entscheidungsträger und der öffentlichen Meinungsträger die Bereitschaft voraus, sowohl die breiten nationalen Öffentlichkeiten als auch die europaweiten sektoralen Öffentlichkeiten an Fragen der europäischen Politik verantwortungsvoll heranzuführen. Falls ein solches Projekt „Mehr Demokratie in Europa wagen“ auf absehbare Zeit nicht gelingen kann (so u.a. Scharpf 1999), besteht mittelfristig die reale Gefahr einer Rückabwicklung der supranationalen Elemente der EU. Die Fähigkeit der EU, bestimmte Politiken und Entscheidungen widerstrebenden nationalen Regierungen und Wahlbevölkerungen „aufzuherrschen“, ist im derzeitigen Stadium so ausgeprägt, dass ohne eine ausreichende demokratische Legitimation Akzeptanz- und Befolgungsprobleme weiter zunehmen könnten (Zürn/Joerges 2005). Insofern scheint die EU an einer Weggabelung zu stehen. Welche Zwischenformen wie etwa das Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, der differenzierten Direktiven (Scharpf 2002) oder die Ausweitung der *Open Method of Coordination* auf bereits supranationalisierte Regelungsbereiche sich in diesem Prozess entwickeln können, scheint mir gleichfalls offen zu sein. Insofern befinden wir uns in einer formativen Phase.

3. Für eine Verfassung

Das skizzierte Erklärungsmodell erfordert eine soziologische Öffnung der Theorien zur Europäischen Integration. Aus der Sicht dieses Modells ist die EU nicht mehr nur ein elitengesteuerter Prozess des Umgangs mit ökonomischen Notwendigkeiten und Interessen. Die Analyse der EU bedarf einer verstärkten Berücksichtigung von Normdynamiken und Pfadabhängigkeiten, der Bedeutung nicht-staatlicher Akteure und der Rolle sozialer Anerkennungs- und Legitimationsprozesse. Es geht theoretisch um den Versuch, eine Form des historischen Institutionalismus für die Analyse der Europäischen Integration ins Auge zu fassen, der Macht und Interessen der beteiligten Regierungen als struktur- und normsetzende Instanzen sowie funktionale Notwendigkeiten ernst nimmt, gleichzeitig für die Eigendynamik von Normen und gesellschaftlichen Akteuren

offen ist und damit nicht zuletzt auf das Zusammenspiel von Struktur und Akteur abhebt.

Die Forschungen, die sich mit einer solchen Programmatik verbinden, liegen weder vor noch könnten sie hier in der Breite entfaltet werden. Jedenfalls scheinen mir aber einige auf der gesellschaftlichen Ebene ansetzende Beobachtungen kompatibel mit einer solchen Interpretation der Dinge zu sein. Zum einen lassen sich Indizien für eine wachsende Wahrnehmung der Bedeutung der EU anführen. Zum anderen scheint die Wahrnehmung der EU als eigenständige politische Ordnung und die damit verbundenen nationalen Souveränitätsverluste nicht zu einer unmittelbaren Ablehnung der EU zu führen. Im Gegenteil: Im Vordergrund stehen Forderungen nach einer angemessenen Gestaltung dieser Ordnung.

Sowohl auf der Ebene gesellschaftlicher Eliten wie auf der Ebene breiterer Bevölkerungsschichten weisen Umfragen auf die zunehmende Bedeutung der EU hin. So belegen etwa die Eurobarometerumfragen, dass die europäischen Institutionen als immer wichtiger wahrgenommen werden und die Bürger dabei sehr wohl zwischen den einzelnen Institutionen differenzieren können. Ähnliches erbringt eine Analyse der Wahlprogramme aller Parteien in den europäischen Ländern. Das Thema der EU nimmt in den Wahlprogrammen mit durchschnittlich vier Prozent Raum zwar einen Wert an, der verglichen mit der realen Bedeutung als gering eingestuft werden muss (Volkens 2005: 274). Andererseits haben wir heutzutage in allen Mitgliedsländern inklusive der neuen Mitglieder in Mittel- und Osteuropa eine Thematisierung der EU in nahezu allen Wahlprogrammen. Dabei zeigt sich im Zeitvergleich eine deutliche Bedeutungszunahme der EU, die in den alten Mitgliedsstaaten v.a. in den 1990er Jahren stattfindet (Volkens 2005: 262). Ein Blick auf die Aktivitäten von Interessengruppen zeigt ein ähnliches Bild. Die Bedeutung, die Interessengruppen der Europäischen Union zumessen, ist bemerkenswert hoch, wenn man es an Repräsentanzen in Brüssel, originär europäischen Interessengruppen und realen Aktivitäten vor Ort misst (Aspinwall/Greenwood 1998: 3–4), obgleich es erhebliche Unterschiede zwischen verschiedenen Typen von Interessengruppen gibt (vgl. Zürn/Walter 2005). Die entsprechenden Befunde über die wachsenden Aktivitäten und die relevanten „cleavages“ decken sich mit den Positionen, die Parteien in Europa einnehmen (vgl. Marks/Steenbergen 2004). Insgesamt zeigt sich also, dass die professionelle Exklusivität von Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene seit den 1990er Jahren deutlich abgenommen hat. Die EU ist im Bewusstsein der Interessengruppen, der Parteien und der Öffentlichkeit angelangt.

Stark europäisierte nationale Öffentlichkeiten – d.h. solche, die europäische Politiken intensiv verhandeln – bedeuten aber in Abwesenheit einer europäischen Öffentlichkeit – die sich durch grenzüberschreitende Kommunikation auszeichnet – eine Gefahr für die Akzeptanz der europäischen *Integration*.² Und eine neuere empirische Studie zeigt tatsächlich, dass das Ausmaß der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten recht deutlich zunimmt und sich zwischen 1980 und heute durchweg vervielfacht hat,

2 Dieser Befund verweist darauf, dass europäisierte Öffentlichkeiten nicht nur als eine empirische Vorstufe zur europäischen Öffentlichkeit gedeutet werden können. Aus europäisierten Öffentlichkeiten in Abwesenheit einer europäischen Öffentlichkeit ergeben sich vielmehr spezifische Strukturprobleme. Vgl. Gerhards (1992) für die Unterscheidung zwischen europäisierten Öffentlichkeiten und europäischer Öffentlichkeit.

während der grenzüberschreitende diskursive Austausch in den letzten Jahren sogar eher abgenommen hat (vgl. Peters et al. 2005: 146–147). Mit der Zunahme der Supranationalisierung nimmt also generell die Entkopplung von effektiver Regelung auf der europäischen und der demokratischen Prozesse auf der nationalen Ebene zu. In dieser Entkopplung liegt der Kern des sozialen Widerstandes auf der transnationalen Ebene, der seit den 1990er Jahren deutlich zugenommen hat (Tarrow 2005).

Die Wahrnehmung der realen Bedeutung der EU und die damit verbundene Entkopplung von effektiver Regelung und demokratischer Legitimation führen aber nicht einfach nur zu einer Ablehnung der EU und zu wachsendem Widerstand. Die Umfragedaten weisen nämlich in der Tat darauf hin, dass der Wunsch nach einer anders verfassten EU, einer demokratischeren EU deutlich ausgeprägter ist als der Wunsch nach einer Zurechtstufung. Im Frühjahr 2004 gaben in den alten und neuen Mitgliedsstaaten jeweils 63 Prozent an, dass sie eine EU-Verfassung unterstützen. Nur 16 in den alten bzw. 17 Prozent in den neuen Mitgliedsstaaten sprachen sich dagegen aus. Kurz vor der Einigung der Staats- und Regierungschefs auf den Verfassungsvertrag und somit bevor sie den Inhalt des Verfassungsvertrages wirklich kannten, sprach sich noch eine eindeutige Mehrheit für eine EU-Verfassung aus. Dementsprechend geht auch eine klare Mehrheit der Befragten davon aus, dass die Bürgerinnen und Bürger den größten Einfluss auf Entscheidungen in der EU haben sollten (40 Prozent der alten Mitgliedsstaaten und 42 Prozent der neuen Mitgliedsstaaten), während die entsprechenden Zahlen für das Europäische Parlament (18/24 Prozent) und insbesondere die nationalen Regierungen (15/12) sowie die Kommission (6/5) deutlich niedriger lagen.³

Es spricht also einiges dafür, dass sich der Widerstand, der sich in den Referenden zeigte, nicht gegen den Gedanken einer demokratischen EU-Verfassung richtete, sondern gegen den konkret ausgehandelten Verfassungsvertrag, der ohne nennenswerte Beteiligung der europäischen Öffentlichkeiten zustande kam und die Klarheit großer Verfassungen vermissen lässt. Politische Ordnung jenseits des Nationalstaates wird keinesfalls *per se* abgelehnt. Im Gegenteil, sie wird als erforderlich angesehen und daher auch gewünscht. Das neue europäische Mehrebenensystem wird aber an den normativen Kriterien und mit den Maßstäben gemessen wie die nationalen politischen Ordnungen. Und das gilt nicht nur für die legitime Gestaltung der innereuropäischen Politik, sondern auch für die effektive Vertretung der Interessen gegenüber der Außenwelt. Das hohe Maß an Skepsis gegenüber dem europäischen Verfassungsvertrag, das sich von Anfang an europaweit zeigte und in den beiden negativen Referenden in den Niederlanden und in Frankreich kulminierte, richtet sich also gegen den spezifischen Vertrag. Es richtet sich nicht gegen die Idee einer guten europäischen Verfassung.

Die EU wird im Zuge ihrer Supranationalisierung von den Wahlbevölkerungen zunehmend politisiert. Im Ergebnis lässt sich die EU nicht mehr als öffentlichkeitsfernes Verfahren zur Erhöhung der ökonomischen Effizienz und zum Abgleich der ökonomischen Interessen rechtfertigen. Die Bewertungsmaßstäbe verändern sich. An die EU werden nun die normativen Maßstäbe einer guten politischen Ordnung angelegt. Die kann die gegenwärtige institutionelle Hybridkonstruktion aber nicht erfüllen. Insofern

³ Vgl. zu den Daten in diesem Abschnitt Niedermayer (2005).

wächst der Widerstand gegen einen weiteren Ausbau der EU ohne grundlegende Demokratisierung an.

4. *Missbrauch der EU*

Dabei handelt es sich allerdings nicht nur um einen in der Struktur angelegten Entkopplungsprozess. Es sind in der Tat zentrale politische Akteure, die sich die Entkopplung auch opportunistisch zu Nutzen machen und damit erst enttäuschte Erwartungen und Akzeptanzprobleme provozieren. Grundsätzlich ist es nur selten zielführend, falsche Erwartungen zu wecken. Genau diesen Fehler machen aber führende Politiker im Zeitalter der Globalisierung und Europäisierung. Hier ist eine neue Verantwortungskultur bei der Gestaltung öffentlicher Debatten notwendig. Es lassen sich mindestens zwei Formen des opportunistischen Missbrauchs unterscheiden.

Leugnung der Sachlage: Globalisierung und Europäisierung sind zentrale Schlagwörter in der politischen Debatte. Ganze Serien werden in angesehenen Blättern dazu geschrieben; keine Debatte über Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik oder auch Sozial-, Bildungs- und Wissenschaftspolitik, ohne auf den Umstand der Globalisierung zu verweisen. Dies verweist zu Recht darauf, dass Nationalstaaten längst nicht mehr autonom sind. Es bestehen massive externe Anforderungen an alle diese Politiken (Kaul/Conceicao 2006) – und zwar nicht nur in Form des berühmten Standortwettbewerbs, sondern eben auch in Form von schwer beeinflussbaren Externalitäten durch die Entscheidung anderer und insbesondere auf europäischer Ebene durch erhebliche regulative Anforderungen. So haben in einigen Politikbereichen politische Gesetze und Regulierungen in fast 50 Prozent der Fälle ihren Ursprung außerhalb der Institutionen eines Landes.

Dementsprechend spielen europäische und internationale Themen inzwischen eine signifikante Rolle in der öffentlichen Berichterstattung, die in den letzten 25 Jahren deutlich zugenommen hat. In der Qualitätspresse liegt der Anteil von Artikeln, die auf europäische Institutionen verweisen, zwischen knapp 25 Prozent (Politiken) und knapp 45 Prozent (Le Monde). Der Anteil der EU als primärer Gegenstand eines Artikels liegt bei knapp zehn Prozent (vgl. Peters et al. 2005).

Nachdem der Wahlkampf im Frühsommer 2005 in Deutschland ausgerufen worden war, verschwanden jedoch die Globalisierung und auch die Europäische Union aus der Begriffswelt der politischen Auseinandersetzung. Jetzt ging es darum zu zeigen, dass man alles im Griff hat. Entscheidungsfähigkeit und Entscheidungsfreudigkeit galt es zu demonstrieren. Da stören Verweise auf äußere Restriktionen. Dementsprechend sank der Anteil der Verweise auf die Rolle europäischer Institutionen in der Normalberichterstattung von ca. 30 Prozent (in den Zeitungen) auf vier Prozent Verweise in den Wahlkampfplattformen (vgl. Volkens 2005). Im Ergebnis wird Allkompetenz und Allmacht der nationalen Politik suggeriert. Das weckt falsche Erwartungen, die zum Preis des Vertrauensverlustes nur enttäuscht werden können.

Verantwortungsverschiebung: Politische Mehrebenensysteme bieten im Falle einer unzureichenden Transparenz der oberen Ebene den exekutiven Vertretern der Mitgliedslän-

der die Möglichkeit, *credit-claiming* und *blame-shifting* zu betreiben (Moravcsik 1994). In schwierigen Zeiten scheint *blame-shifting* besonders beliebt zu sein. Der Präsident Frankreichs, Jacques Chirac, ist ein gutes Beispiel hierfür. Er hat in großer Regelmäßigkeit und mit viel Verve immer wieder die Verfehlungen der EU und insbesondere der Kommission angeklagt. Zumindest implizit diente die EU aus seiner Sicht sehr gut als Schuldige für Fehlentwicklungen. In der Tat: Hier wurden äußere Restriktionen als Grund für Fehlentwicklungen eingebracht. Alles Gute kommt hingegen von der nationalen Politik. Eine solche Rhetorik bleibt aber nicht ohne Folgen. Als der Präsident Frankreichs einige Monate vor der Abstimmung über die Europäische Verfassung merkte, dass es knapp werden würde, sprang er in die Bütt und hielt Laudationes auf die EU. Zu spät. Die EU war bereits nachhaltig beschädigt. Die Verfassung scheiterte an einem schlechten Erwartungsmanagement.

5. Anforderungen an eine politisierte EU

Das Scheitern des Verfassungsvertrags kann als Ausdruck einer Politisierung der Europäischen Union gesehen werden. In dem Maße, wie politische Prozesse jenseits des Nationalstaates nicht mehr mit den üblichen Maßstäben zwischenstaatlicher Politik, sondern mit Ansprüchen einer guten politischen Ordnung konfrontiert werden, ist der instrumentelle Umgang der politischen Klasse mit der EU zum Scheitern verurteilt. Entweder gelingt es also den neuen Bewertungsansprüchen an europäische Politik zu genügen oder eine Renationalisierung der europäischen Politik wird wahrscheinlich. Es sind vermutlich zwei Bereiche, in denen die Ansprüche an eine gute Ordnung besonders dringlich sind.

Zum einen brauchen wir offene und ehrliche Debatten über die Möglichkeiten und Grenzen nationaler Regierungen im Zeitalter politischer Mehrebenensysteme. Wir brauchen öffentliche Debatten, die dem Eingebettetsein der Nationalstaaten in einer neuen komplexeren Staatlichkeit gerecht werden. Nicht gebraucht werden hingegen nationale Regierungschefs, die Allmachtsphantasien vermitteln, oder solche, die für alles Schlechte die Außenwelt verantwortlich machen. Eine neue Verantwortungskultur bei der Gestaltung öffentlicher Debatten ist notwendig. Sonst werden falsche Erwartungen mit fatalen Folgen für die Zukunft der Demokratie geweckt. Das gilt natürlich vorrangig für eine offene Verfassungsdebatte, die freilich auch europaweit geführt werden muss. Erst am Ende eines solchen Prozesses kann ein Referendum stehen, das dann allerdings auch einer europaweiten Abstimmung bedarf. Die Träger einer solchen neuen Kultur müssen die Medien und die Politiker gleichermaßen sein.

Zum anderen besteht die Erwartung an eine gute politische Ordnung, dass sie es ermöglicht, die Interessen des Gemeinwesens nach Außen wirksam zu vertreten. Eine europäische Außenpolitik, die immer wieder mit dem Vorwurf der kompletten Ineffektivität konfrontiert werden kann, stellt insofern auch ein Problem für die Akzeptanz der EU dar. Es soll hier keinesfalls bestritten werden, dass in einer globalisierten Welt eine stärkere Integration im außenpolitischen Bereich in der Sache geboten ist. Darüber hinaus ist sie aber auch für die Anerkennung der EU als Teil einer guten politischen Mehrebenenordnung von zentraler Bedeutung. In dem Maße, wie die EU politi-

siert wird, steigen auch die Anforderungen an die Außenperformanz. Ein intergouvernementaler Zusammenschluss erfordert keine effektive Außenvertretung, ein politisiertes Institutionensystem, das mit den Kriterien einer guten Ordnung bemessen wird, aber schon.

Literatur

- Alter, Karen J.*, 2001: Establishing the Supremacy of European Law. The Making of an International Rule of Law in Europe. Oxford.
- Aspinwall, Mark/Greenwood, Justin* (Hrsg.), 1998: Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability. London/New York.
- Beck, Ulrich/Giddens, Anthony/Lash, Scott*, 1996: Reflexive Modernisierung – Eine Kontroverse. Frankfurt a.M.
- Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias*, 2005: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, 343–366.
- Gerhards, Jürgen*, 1992: Dimensionen und Strategien öffentlicher Diskurse, in: *Journal für Sozialforschung* 32, 307–318.
- Haas, Ernst B.*, 1964: Beyond the Nation-State. Stanford.
- Hooghe, Liesbet*, 2003: Europe Divided? Elites vs. Public Opinion on European Integration, in: *European Union Politics* 4, 281–304.
- Jachtenfuchs, Markus/Kobler-Koch, Beate* (Hrsg.), 2003: Europäische Integration. 2. Auflage. Opladen.
- Kaul, Inge/Conceicao, Pedro*, 2006: The New Public Finance. Responding to Global Challenges. Oxford.
- Liebert, Ulrike*, 2005: Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union?, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, 383–410.
- Marks, Gary/Steenbergen, Marco R.* (Hrsg.), 2004: European Integration and Political Conflict. Cambridge.
- Milward, Alan*, 1992: The European Rescue of the Nation-State. London.
- Moravcsik, Andrew*, 1994: Why the European Community Strengthens the State. Domestic Politics and International Cooperation. Harvard University Working Paper Series #52, Cambridge.
- Moravcsik, Andrew*, 1998: The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht. Ithaca/New York.
- Niedermayer, Oskar*, 2005: Die öffentliche Meinung zum Europäischen Verfassungsvertrag, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, 435–452.
- Peters, Bernhard/Siffi, Stefanie/Wimmel, Andreas/Brüggemann, Michael/Kleinen von Königslöw, Katharina*, 2005: National and Transnational Public Spheres. The Case of the EU, in: *Leibfried, Stephan/Zürn, Michael* (Hrsg.), Transformations of the State? Cambridge, 139–160.
- Piazolo, Michael*, 2005: Die Bedeutung der Verfassung für die Bürger, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, 411–434.
- Regelsberger, Elfriede*, 2005: Mehr Sichtbarkeit, Kohärenz und Effizienz für die GASP. Chancen und Risiken im neuen Verfassungsvertrag, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden, 323–342.
- Scharpf, Fritz W.*, 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W.*, 2002: The European Social Model. Coping with the Challenges of Diversity, in: *Journal of Common Market Studies* 40, 645–670.

- Schmitter, Philippe C.*, 1970: A Revised Theory of Regional Integration, in: *International Organization* 24, 836–868.
- Tarrow, Sidney*, 2005: *The New Transnational Activism*. Cambridge.
- Volken, Andrea*, 2005: Programmatische Stellungnahmen nationaler Parteien zur Europäischen Union, in: *Alber, Jens/Merkel, Wolfgang* (Hrsg.), *Europas Osterweiterung: Das Ende der Vertiefung?* WZB-Jahrbuch 2005. Berlin, 253–279.
- Wessels, Wolfgang*, 2005: Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags. Ein Meilenstein in der Integrationskonstruktion, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden, 45–85.
- Wiener, Antje*, 2005: Die Verfassung Europas. Konturen eines europäischen Konstitutionalismus, in: *Jopp, Mathias/Matl, Saskia* (Hrsg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*. Baden-Baden, 153–168.
- Zürn, Michael/Binder, Martin/Ecker, Matthias/Radtke, Katrin*, 2006: Politische Ordnungsbildung wider Willen. Ein Forschungsprogramm zu transnationalen Konflikten und Institutionen, WZB Discussion Paper, i.E.
- Zürn, Michael/Joerges, Christian* (Hrsg.), 2005: *Law and Governance in Postnational Europe*. Cambridge.
- Zürn, Michael/Walter, Gregor* (Hrsg.), 2005: *Globalizing Interests. Pressure Groups and Denationalization*. Albany.