

# Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte

Von Fritz W. Scharpf

Bis vor kurzem war die Diskussion über Wünschbarkeit und mögliche Gestalt einer europäischen Verfassung eine fast ausschließlich akademische Angelegenheit. Die tatsächliche Entwicklung der europäischen Institutionen dagegen bestimmten pragmatische Kompromisse der Regierungen, die sich jeweils an dringenden Problemen oder vorrangigen sachlichen Zielen orientierten. So dienten die institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäische Akte der Umsetzung des Binnenmarktprogramms; im Maastricht-Vertrag ging es in erster Linie um die Währungsunion; Amsterdam stand dann bereits im Schatten der Osterweiterung, und erst recht galt dies für die Verhandlungen über den Vertrag von Nizza.

Schon im Vorfeld von Nizza aber, insbesondere jedoch in Reaktion auf den allseits als unzulänglich kritisierten Vertrag ist nun eine aufs Grundsätzliche gerichtete Diskussion über die künftige Verfassung Europas aufgekommen. Sie hat die Regierungen offenbar so beeindruckt, dass sie zur Vorbereitung der nächsten Regierungskonferenz einen „europäischen Konvent“ einberufen und diesem auf dem Gipfel von Laaken ein erstaunlich weit reichendes Mandat erteilt haben. Wenn alles nach Plan geht, so wird dieser Konvent im Laufe des nächsten Jahres den Entwurf eines einheitlichen und umfassenden europäischen Verfassungsvertrages vorlegen. Auch wenn das Ergebnis noch lange nicht feststeht, so zeigen die bisherigen Beratungen doch, dass diesmal nicht pragmatische Lösungen für anstehende Probleme im Vordergrund stehen werden, sondern grundsätzliche Fragen der institutionellen Architektur der Gemeinschaft und ihrer Legitimation im Lichte normativer Kriterien, die sich an der (idealisierten) Praxis des demokratischen Verfassungsstaats auf der nationalen Ebene orientieren.

Gefordert wird eine klare Abgrenzung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Kompetenzen und eine transparente Funktionsteilung zwischen Kommission, Rat und Parlament. Angesichts der Unübersichtlichkeit, verwirrenden Vielfalt und Inkonsequenz der bisherigen institutionellen Regelungen wird gewiss niemand dem Ziel einer gründlichen Systematisierung

\* Am 7. November v. J. erhielt Fritz W. Scharpf, Direktor des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, den Schader-Preis 2002 der Darmstädter Schader-Stiftung. Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um eine für die „Blätter“ überarbeitete und ergänzte Fassung der Dankrede des Preisträgers. – D. Red.

und Vereinfachung der bestehenden Verträge widersprechen können, auch wenn die insbesondere von den deutschen Ländern angestrebte strikte Beschränkung der europäischen Kompetenzen kaum erreichbar sein dürfte. Darüber hinaus aber geht es dem Konvent (in dem Parlamentarier ein deutliches Übergewicht haben) um die Überwindung des allseits vermuteten „demokratischen Defizits“ der Europäischen Union. Erreicht werden soll dies durch den Abbau von Vetorechten der Regierungen im Ministerrat und die weitere Stärkung der Gesetzgebungs- und Haushaltskompetenzen des Europäischen Parlaments. Zugleich soll die politische Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission stärker institutionalisiert werden – sei es durch die Direktwahl ihres Präsidenten, sei es durch die noch stärkere Abhängigkeit vom Vertrauen des Europäischen Parlaments. Hier scheinen mir stärkere Zweifel angebracht, auf die ich noch zurückkommen werde. In erster Linie geht es mir jedoch um Probleme und Optionen, die in den Diskussionen im Konvent bisher nicht die nötige Aufmerksamkeit finden. Ich will sie zunächst als Thesen formulieren und diese anschließend erläutern:

– Bei aller Unübersichtlichkeit erscheint die gegenwärtige Struktur der Gemeinschaft als ein funktional effektiver und normativ legitimer institutioneller Rahmen für die *konsensuale* Bewältigung der Aufgaben, welche die europäische Politik sich bis zum Beginn der 90er Jahre gestellt hatte.

– Inzwischen aber steht die europäische Politik vor neuen externen und internen Herausforderungen, denen sie sich nicht entziehen kann. Sie erscheinen einerseits als Folgeprobleme der Beendigung des Kalten Krieges und andererseits als Folgeprobleme der erfolgreichen ökonomischen Integration.

– Für diese Herausforderungen sind im Rahmen der gegenwärtigen institutionellen Struktur *konsensuale* europäische Lösungen nicht erreichbar, während *majoritäre* Lösungen nicht legitimiert werden könnten.

– Die Folge ist ein Dilemma, das nur überwunden werden kann, wenn die europäische Politik den Anspruch auf einheitliche, für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen verbindliche Lösungen aufgibt.

### *Die heutige Verfassung*

Zur Begründung bedarf es zunächst eines Blicks auf die real existierende Verfassung der Europäischen Union. In ihr lassen sich drei verschiedene Typen des Regierens ausmachen, die ich als Modus der *intergouvernementalen Verhandlung*, als Modus der *supranationalen Zentralisierung* und als Modus der *Politikverflechtung* bezeichne.

Grundlegend war und ist immer noch der *intergouvernementale* Modus. Die europäischen Gemeinschaften sind weder von oben durch überlegene Gewalt noch von unten durch den Akt eines verfassungsgebenden Volkswillens gegründet worden. An ihrem Beginn standen vielmehr Verträge, die zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten ausgehandelt und von den nationalen Parlamenten ratifiziert wurden. Im gleichen Modus wurde und wird

über den weiteren Ausbau der europäischen Institutionen und die Erweiterung ihrer Kompetenzen entschieden, und die Regierungen bestimmen auch darüber, in welchem Maße und auf welche Weise sie selbst an der Ausübung der delegierten Kompetenzen beteiligt bleiben wollen. Wenn sie dabei auf ihrer einstimmigen Zustimmung beharren, kann auch insoweit von europäischem Regieren im intergouvernementalen Modus gesprochen werden.

Am anderen Extrem steht der Modus der *supranationalen Zentralisierung*, in dem die Mitgliedstaaten vollständig auf eigene Mitwirkung an Entscheidungsprozessen der europäischen Politik verzichtet haben. Das sinnfälligste Beispiel dafür sind die geldpolitischen Kompetenzen der Europäischen Zentralbank. Hier wurden Entscheidungen, die für die Wirtschaftsentwicklung der Mitgliedstaaten von kritischer Bedeutung sind, vollständig auf eine europäische Instanz übertragen, deren Unabhängigkeit gegen mögliche Einflussversuche der Regierungen noch wesentlich besser abgesichert ist, als dies bei der Deutschen Bundesbank der Fall war. Nicht anders verhält es sich aber auch bei den Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs und der Kommission zur Anwendung und Durchsetzung des Europarechts. Da den Verträgen unmittelbare rechtliche Geltung und Vorrang vor dem nationalen Recht zuerkannt wurde, hat die richterliche Interpretation vertraglicher Verpflichtungen den Charakter eines Gesetzes, das von den Regierungen nur durch einstimmige Änderung des Vertrages und Ratifikation in allen Mitgliedstaaten – also faktisch überhaupt nicht – geändert werden könnte. Sofern der Gerichtshof mitspielt, gilt dies auch für die Interpretation, von welcher die Kommission bei der Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens ausgeht.

Anders in dem dritten und in der Praxis wichtigsten Modus, den ich mit dem für den deutschen Föderalismus entwickelten Begriff der *Politikverflechtung* bezeichnet habe, und den die Kommission geradezu als „die Gemeinschaftsmethode“ beschreibt. Hier kommt europäische Politik durch das Zusammenwirken supranationaler und nationaler Akteure zu Stande. Dabei ist die Kommission in einer starken Stellung, weil Verordnungen und Richtlinien nur auf ihre Initiative hin beschlossen werden können, und die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments sind im letzten Jahrzehnt ebenfalls erheblich erweitert worden. Nach wie vor aber bleibt die europäische Politik auch auf die Zustimmung der nationalen Regierungen angewiesen, die mindestens eine qualifizierte Mehrheit von fast drei Vierteln der Stimmen im Ministerrat erfordert.

Aber so unterschiedlich sie ausgestaltet sind, haben die drei Modalitäten des europäischen Regierens doch eines gemeinsam: Sie basieren letztlich auf dem manifesten oder latenten Konsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten. Auf den *manifesten* Konsens kommt es im intergouvernementalen Modus an, in dem jede Regierung die gemeinsame europäische Politik blockieren könnte. Im Modus der *supranationalen Zentralisierung* und der *Politikverflechtung* wird der Bezug zum *latenten* intergouvernementalen Konsens erst deutlich, wenn man sich die zu Grunde liegende Interessenkonstellation zwischen den Regierungen vergegenwärtigt:

Der *supranationale* Modus findet seine Erklärung in Konstellationen, in denen ein Grundkonsens der Regierungen über das gemeinsame Ziel sich mit der Einsicht verbindet, dass dieses durch die Verfolgung egoistischer – im Lichte des gemeinsamen Ziels illegitimer – nationaler Interessen gefährdet würde. So mussten Regierungen, die einen integrierten europäischen Binnenmarkt schaffen wollten, diesen auch gegen ihre protektionistischen Versuchungen schützen wollen – ebenso wie sie eine gemeinsame und stabile europäische Währung nur erreichen konnten, wenn sie zugleich darauf verzichteten, aktuelle Entscheidungen der Geldpolitik weiterhin national bestimmen zu wollen. Wenn also die Ziele der wirtschaftlichen und monetären Integration politisch legitim und konsensual gewählt wurden, dann erklärt und rechtfertigt dieser Konsens auch deren supranationale Absicherung durch die Europäische Kommission, den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Zentralbank.

In einer zweiten Interessenkonstellation verfolgen die Regierungen zwar ein gemeinsames Ziel oder versuchen ein gemeinsames Problem zu lösen, aber sie präferieren jeweils unterschiedliche Lösungen, ohne dass die divergierenden Interessen deshalb als illegitim disqualifiziert werden könnten. Wenn aus der Sicht der Regierungen das gemeinsame Interesse die Differenzen überwiegt, dann erklärt und rechtfertigt dies den Modus der europäischen *Politikverflechtung*. Hier können supranationale Akteure – die Kommission und das Europäische Parlament – erheblichen Einfluss auf den Inhalt europäischer Politik gewinnen, und bei qualifizierten Mehrheiten im Ministerrat können einzelne Länder auch überstimmt werden. Aber das dafür notwendige Quorum ist so hoch, und die wechselseitige Rücksicht der Regierungen auf ernsthafte Widerstände in der nationalen Politik der Partner ist so ausgeprägt, dass in aller Regel konsensuale Kompromisse erreicht werden. Dies erklärt etwa die Fortschritte in der zur Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Harmonisierung von Regeln des Verbraucherschutzes, des Umweltschutzes und des Arbeitsschutzes.

Wo die Regierungen schließlich befürchten müssen, dass die möglichen negativen Rückwirkungen europäischer Entscheidungen in der nationalen Politik schwerer wiegen könnten als die Vorteile einer gemeinsamen europäischen Lösung, da bleibt es in der Regel beim *intergouvernementalen* Modus. Hier kann europäische Politik auch weiterhin nur mit der Zustimmung aller Regierungen beschlossen werden. Sie lässt sich also leicht blockieren, auch wenn in weniger kritischen Fällen die Suche nach konsensualen Lösungen durch die Kommission und die nationalen Beamten im Sekretariat des Rats und im Ausschuss der Ständigen Vertreter kräftig unterstützt wird.

Die differenzierten Modi der europäischen Politik korrespondieren also mit dem Konsensbedarf unterschiedlicher Problemkonstellationen: Wo der Grundkonsens gesichert ist und Abweichungen illegitim wären, kann supranationale Politik einseitig durchgesetzt werden; wo Konflikte legitim aber überwindbar erscheinen, fördern die Verfahren der Politikverflechtung die Konsensbildung; und wo divergente Interessen dominieren, bleibt es beim intergouvernementalen Modus. Alle drei Varianten haben gute Legitima-

tionsgründe für sich, und ihre Effektivität ist so gut, wie sie in der jeweiligen Problem- und Interessenkonstellation eben sein kann.

Damit sollen die offensichtlichen Mängel der institutionellen Strukturen und Verfahren gewiss nicht geleugnet werden – sie sind unübersichtlich, übermäßig kompliziert und in vieler Hinsicht verbesserungsbedürftig. Aber das allein könnte die Ernsthaftigkeit der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion und die öffentliche Aufmerksamkeit dafür nicht erklären. Das gilt sogar, so meine ich, für das „europäische Demokratiedefizit“, das ja Politik und Öffentlichkeit in den Mitgliedstaaten über viele Jahrzehnte hin keineswegs besonders beunruhigt hat.

### *Grenzen der Konsenspolitik*

Sehr viel beunruhigender ist dagegen die Einsicht, dass die im Prinzip konsensualen Modalitäten des europäischen Regierens sich nicht zur Bewältigung der neuen Herausforderungen eignen, mit denen die europäische Politik seit Anfang der 90er Jahre konfrontiert ist. Die beiden wichtigsten sind die seit dem Ende des Kalten Krieges steigenden Anforderungen an eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik und die internen Folgeprobleme der überaus erfolgreichen ökonomischen Integration.

Im ersten Fall liegt die Notwendigkeit effektiven und raschen gemeinsamen Handelns auf der Hand, wenn Europa sich für die Bewältigung der Sicherheitsrisiken an seiner Peripherie nicht weiterhin allein auf die Vereinigten Staaten verlassen kann oder will. Ebenso vorhersehbar sind aber auch politische Konflikte und langwierige intergouvernementale Verhandlungen, wenn nationale Streitkräfte für europäische Aufgaben abgeordnet werden sollen, die den Einsatz militärischer Gewalt notwendig machen. Nirgendwo sonst sind ja nationale Präferenzen so sehr durch unterschiedliche kollektive Erinnerungen und Situationsdeutungen geprägt:

Den Ausgang des Zweiten Weltkriegs erinnern die einen als physische und moralische Katastrophe und die anderen als gloriosen Sieg in einem gerechten Krieg; die Jahrzehnte des Kalten Krieges haben die einen im Schutz der Vereinigten Staaten und der NATO-Allianz und die anderen im Status einer prekären aber schließlich doch erfolgreichen Neutralität überstanden; das Verhältnis zur Dritten Welt ist bei den einen durch post-koloniale Engagements und bei den anderen durch das Bekenntnis zum Universalismus der Vereinten Nationen bestimmt; und das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten sehen die einen als emotional fundierte Familienbeziehung und die anderen als Bedrohung der eigenen Identität – die Liste ließe sich leicht verlängern.

Man braucht jedoch nicht weiter auszuholen, um darzutun, dass konsensuales und rasches Handeln in der Außen- und Sicherheitspolitik zugleich notwendig und außerordentlich schwierig ist. Weniger offensichtlich ist dies bei den internen Herausforderungen, auf die sich deshalb die weiteren Überlegungen konzentrieren werden. In der Rhetorik der europäischen Politik figu-

rieren sie seit einigen Jahren unter dem Rubrum der Sicherung des „Europäischen Sozialmodells“. Aber gerade aus dieser Formulierung erwachsen Missverständnisse, die eine effektive Bewältigung der Folgeprobleme der ökonomischen Integration verhindern können.

Die europäischen Sozialstaaten haben ihre höchst unterschiedliche Gestalt in den ersten Nachkriegsjahrzehnten entwickelt – zu einer Zeit also, als die nationalen Grenzen selbst für den Handel mit Industriegütern noch eine Hürde darstellten, während die Dienstleistungs- und Kapitalmärkte international fast vollständig abgeschottet und Aufgaben der Daseinsvorsorge und sozialen Sicherung auch innerstaatlich dem Wettbewerb weitgehend entzogen waren. Die nationale Politik verfügte also über eine breite Palette von Steuerungsinstrumenten, die damals – vernünftig eingesetzt – fast überall hohe Wachstumsraten und Vollbeschäftigung gewährleisteten. Deshalb konnte die Politik in den einzelnen Ländern auch die Produktions- und Arbeitsbedingungen ohne Rücksicht auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit regulieren; sie konnte die Grenzen zwischen Marktwirtschaft und öffentlicher „Daseinsvorsorge“ nach eigenen Kriterien bestimmen; sie konnte ganz unterschiedliche Systeme der sozialen Sicherung aufbauen; und sie konnte die jeweils politisch gewollten Leistungen durch eine nationale Steuer- und Abgabepolitik finanzieren, deren Belastungsgrenzen eher politisch als ökonomisch bestimmt waren.

In der Europäischen Union dagegen sind heute auch die Dienstleistungs- und Kapitalmärkte integriert und liberalisiert, während die einheitliche Währung die Markttransparenz erhöht und stabile Tauschbedingungen gewährleistet. Die Unternehmen sind deshalb ungeschützt dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt, aber sie haben zugleich die freie Wahl unter den europäischen Produktions- und Investitionsstandorten. Deshalb beschränkt nun der ökonomische Standortwettbewerb unter den Mitgliedstaaten alle Optionen der nationalen Regulierungs- und Steuerpolitik, welche die Produktionskosten erhöhen oder die Gewinne nach Steuern vermindern könnten. Noch wichtiger aber sind die rechtlichen Schranken: Die Währungsunion hat die nationale Geldpolitik beseitigt und sie beschränkt die Finanzpolitik der Mitgliedstaaten; die europäische Subventionskontrolle eliminiert früher genutzte Optionen der nationalen Wirtschaftsförderung; und auch die Optionen einer öffentlichen Daseinsvorsorge werden durch die Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs radikal ~~eingeschränkt~~. Dies mag man gut oder schlecht finden. Wichtiger ist jedoch die konstitutionelle Asymmetrie:

Im Nationalstaat hatten Wettbewerbsrecht, Sozialrecht und das Recht der Daseinsvorsorge den gleichen verfassungsrechtlichen Status. Nicht die Justiz, sondern die Parlamente hatten also in politischer Auseinandersetzung über die Grenzen des Marktes zu entscheiden. Das änderte sich in den Europäischen Gemeinschaften, für deren Recht der Europäische Gerichtshof den absoluten Vorrang vor allen nationalen Regeln durchsetzen konnte. Dieses Recht aber diente anfangs ausschließlich, und es dient auch heute noch überwiegend den Zwecken der Wirtschaftsintegration, der Liberalisierung und

der Herstellung und Erweiterung der Wettbewerbsfreiheit. Wenn also diesen Zwecken im Interesse sozialer, kultureller oder ökologischer Werte irgendwelche rechtlichen Grenzen gesetzt werden sollen, dann können diese jetzt nicht mehr von der nationalen Politik bestimmt werden. †

Stattdessen greift nun eine ohne rechtliche Stopp-Regel expandierende Interpretation des liberalen europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts in immer stärkerem Maße in Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge und Sozialordnung ein, in denen auf der nationalen Ebene der Marktwettbewerb durch demokratisch legitimierte Gesetze beschränkt oder ausgeschlossen worden war. Die Interventionen gegen die Buchpreisbindung, gegen die Sparkassen, und nun gegen die Begünstigung öffentlicher oder frei-gemeinnütziger Anbieter von sozialen Dienstleistungen sind Beispiele aus der jüngeren Zeit, zu denen auch die Urteile über die Honorierung ausländischer Anbieter durch die nationale Krankenversicherung gerechnet werden können.

Diese Beispiele mag man in der Sache billigen oder missbilligen. Hier kommt es darauf an, dass die nationalen Daseinsvorsorge- und Sozialsysteme jetzt zur Disposition der Kommission und des Europäischen Gerichtshofs stehen, gegen deren jeweilige Interpretation des europäischen Wirtschaftsrechts es auf der nationalen Ebene keine rechtliche oder politische Remedur gibt. Damit aber reicht die supranational-zentralisierte Kompetenz nun in Bereiche hinein, für die ihre normative Legitimation (die ja ausschließlich auf dem latenten Grundkonsens der Mitgliedstaaten beruht) nicht mehr ausreicht. Im Ergebnis könnte deshalb eine ausschließlich an den Kriterien einer vermuteten ökonomischen Effizienz orientierte supranationale Politik sowohl die Überlebensfähigkeit nationaler Sozialsysteme als auch die politische Akzeptanz der europäischen Institutionen untergraben.

Die Hypertrophie des supranationalen Wirtschaftsrechts könnte wirksam nur durch anderes europäisches Recht beschränkt werden, das gemeinsame soziale Regeln statuiert und nationale Institutionen und Programme durch institutionelle Garantien schützt, die auch gegenüber den Wirtschaftsfreiheiten des EG-Vertrages und gegenüber der Wettbewerbspolitik der Europäischen Kommission rechtlichen Bestand haben. Aber ebenso wie der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik stehen auch einer gemeinsamen Sozialpolitik so gravierende Differenzen der nationalen Interessen und Präferenzen entgegen, dass konsensuale europäische Lösungen extrem schwierig oder sogar unmöglich erscheinen.

Was die Interessen angeht, liegen die Schwierigkeiten auf der Hand: Unter den gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU liegt das Verhältnis der Pro-Kopf-Einkommen im ärmsten und im reichsten Land bei 1:3 bis 1:4, und nach der Osterweiterung wird sich diese Diskrepanz noch verdoppeln. Länder wie Griechenland und Portugal, geschweige denn Polen oder die Slowakei, könnten sich den großzügigen und teuren Sozialstaat einfach nicht leisten, den etwa die Dänen für angemessen halten. Aber das ist nicht einmal der wichtigste Grund. Schweden, Großbritannien und Deutschland haben etwa das gleiche Pro-Kopf-Einkommen, aber sie gehören drei grundverschiedenen „Sozialstaats-Familien“ an – nämlich der „skandinavisch-sozialdemokratischen“,

der „angelsächsisch-liberalen“ und der „kontinentaleuropäisch-konservativen“.

So wären die Briten, die sich auf einen minimalen Sozialstaat eingestellt und dafür ihre private Vorsorge aufgebaut haben, niemals bereit, die extrem hohe Abgabenlast zu akzeptieren, die in Schweden eine universalistische Rundum-Versorgung finanziert. Ebenso wenig könnten die schwedischen Familien mit dem in Deutschland herrschenden Mangel an öffentlich finanzierten sozialen Dienstleistungen auskommen; und bei uns würden Patienten und Ärzte gemeinsam rebellieren, wenn eine europäische Richtlinie die Umstellung von der Krankenversicherung auf das System des britischen National Health Service verlangen würde.

Kurz: die Rede von dem einen „europäischen Sozialmodell“ ist irreführend. Es gibt mehrere Modelle nebeneinander, die sich in ihren Leistungen und in ihrer Finanzierung grundsätzlich unterscheiden. Überall aber haben sich die Bürger in ihren Lebensplänen auf das vorhandene Sozialsystem eingerichtet – mit der Folge, dass selbst sehr begrenzte Reformen innerhalb des jeweiligen Systems auf erbitterten politischen Widerstand stoßen. Keine Regierung könnte es deshalb wagen, gemeinsamen europäischen Lösungen zuzustimmen, die im eigenen Land die Strukturen des Sozialstaats grundlegend verändern würden.

### *Grenzen der legitimen Mehrheitsentscheidung*

Ebenso wie die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik steht also auch die gemeinsame Sicherung des „Europäischen Sozialmodells“ vor einem Dilemma: Nationale Lösungen reichen nicht mehr aus. Aber die notwendige europäische Politik scheitert an den divergierenden Interessen und Präferenzen der Mitgliedstaaten unter institutionellen Rahmenbedingungen, die nur konsensuale Lösungen zulassen.

Dieses Dilemma wird in der gegenwärtigen Verfassungsdiskussion noch kaum behandelt. Wo es überhaupt angesprochen wird, da richten sich die Hoffnungen auf den „Durchbruch“ zu einer handlungsfähigeren europäischen Politik. Dabei setzen die einen auf die politische Führungskraft eines Europäischen Präsidenten mit längerer Amtszeit, um so die Chancen der intergouvernementalen Konsensbildung zu verbessern. Andere Vorschläge wollen dagegen das Konsensprinzip selbst beschränken, um so die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik zu steigern. Auf diese will ich hier eingehen.

Erforderlich wäre aus dieser Sicht der generelle Übergang zu Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit und die Absenkung des dafür erforderlichen Quorums im Rat, eine weitere Stärkung der Rolle des Parlaments in der europäischen Gesetzgebung, eine Stärkung der Position und politischen Legitimation des Kommissionspräsidenten und die weitere Verstärkung der Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament. Mit anderen Worten: Die höhere Handlungsfähigkeit der europäischen Politik soll

zugleich mit der Überwindung des „demokratischen Defizits“ durch Annäherung an das normative Modell der majoritären Demokratie erreicht werden. Ich halte diese Vorschläge, was immer sonst für sie sprechen mag, nicht für geeignet, das hier erörterte Dilemma der europäischen Politik zu überwinden. Sie verkennen die Voraussetzungen und Grenzen einer legitimen Anwendung des Mehrheitsprinzips.

In der majoritären nationalstaatlichen Demokratie gründet die Legitimität der Mehrheitsherrschaft auf mehreren, sich wechselseitig ergänzenden und verstärkenden Voraussetzungen. Grundlegend ist die Unterstellung einer kollektiven Identität, deren Wohl allen Partialinteressen vorgeht; ihr entspricht die erfahrbare Existenz einer gemeinsamen politischen Öffentlichkeit, in der Diskurse über die richtige Definition des Gemeinwohls möglich sind; deren Wirksamkeit schließlich wird gestützt durch die politische Abhängigkeit der Entscheidungsträger von ihren Wählern und damit auch von der Meinungsbildung in dieser Öffentlichkeit. Dass bisher keine dieser Voraussetzungen einer majoritären Demokratie auf der europäischen Ebene erfüllt ist, braucht kaum noch gesagt zu werden.

Überall ist die nationale Identität erheblich stärker als die europäische; die Medien, die politischen Parteien und die politischen Diskurse sind national segmentiert; und selbst in den Europawahlen geht es nicht um die Kritik vergangener oder um Entwürfe künftiger europäischer Politik, sondern um die Abrechnung mit der nationalen Regierung. Wo europäische Politik politisch verantwortet werden muss, da trifft die Sanktion der Wähler weder das Europäische Parlament noch die Kommission, sondern jeweils die nationalen Regierungen, die für die Umsetzung politisch nicht akzeptabel erscheinender europäischer Entscheidungen zuständig sind. So musste etwa in der BSE-Krise der deutsche Agrarminister zurücktreten und nicht der für die Landwirtschaft zuständige europäische Kommissar.

Noch wichtiger ist jedoch ein zweites Argument. Nicht überall hat ja der Nationalstaat eine kollektive Identität ausgebildet, die allen Partialinteressen vorgeht. Wo aber die Orientierung an ethnischen, sprachlichen oder religiösen Identitäten hohe politische Bedeutung hat, da kann auch im Nationalstaat die Mehrheitsherrschaft so unerträglich werden, dass die staatliche Einheit auseinander bricht – entweder durch Sezession, wie in der früheren Tschechoslowakei, oder in blutigen Konflikten wie im früheren Jugoslawien, in Nordirland oder in Spanien. Erfolgreiche multi-ethnische Staaten wie die Schweiz, Belgien oder Kanada vermeiden diese Risiken durch Verfassungen, die das Mehrheitsprinzip jedenfalls dann durch Konsensregeln ersetzen, wenn politisch virulente Interessen ihrer ungleichartigen Teilgemeinschaften auf dem Spiel stehen. Für die Vielvölker-Gemeinschaft der Europäischen Union mit einer ökonomisch, sozial, kulturell, sprachlich und ethnisch so viel heterogeneren Mitgliedschaft können andere als konsensuale Entscheidungsregeln erst recht nicht in Frage kommen. Jeder Versuch, über den Konvent eine europäische Verfassung nach dem Modell der majoritären Demokratie zu schaffen, würde deshalb – wenn er nicht am Veto der nationalen Regierungen scheitert – den Bestand der Union aufs Spiel setzen.

Das schließt, wie schon gesagt, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit auf Politikfeldern nicht aus, in denen gemeinsame Interessen im Vordergrund stehen und die divergierenden Präferenzen in der nationalen Politik keinen hohen Stellenwert haben. Aber gerade dies ist ja weder in der Außen- und Sicherheitspolitik noch in der Sozialstaatspolitik der Fall. Auf diesen politisch extrem sensitiven Feldern jedenfalls könnten die nationalen Regierungen die Verantwortung für den Vollzug europäischer Entscheidungen nicht abweisen, egal ob diese mit oder ohne ihre Zustimmung zu Stande gekommen sind. Dann aber könnten sie auch ihren Einfluss auf die Formulierung der europäischen Politik nicht aufgeben, ohne deren indirekte demokratische Legitimation zu zerstören.

### *Differenzierte Integration*

Die derzeit diskutierten und politisch realisierbaren Vorschläge zur Reform der europäischen Institutionen können also an dem konstatierten Dilemma der europäischen Politik kaum etwas ändern: Obwohl die neuen Herausforderungen nicht von der nationalen Politik bewältigt werden können, werden effektive europäische Lösungen auch weiterhin durch die Divergenz nationaler Interessen und Präferenzen vereitelt.

Für dieses Dilemma kann es keine Lösung geben, solange die stillschweigende Voraussetzung beibehalten wird, dass europäische Politik immer für alle Mitgliedstaaten in gleicher Weise gelten müsse. Sie hat ihren Grund in der dogmatisierten Überzeugung, dass sowohl die Integration des europäischen Marktes als auch die Gleichberechtigung der Mitgliedstaaten nur durch die Einheitlichkeit des europäischen Rechts erreicht und gesichert werden könne. An diesem Dogma sind bisher alle Versuche – von Willy Brandt bis Wolfgang Schäuble und Karl Lamers – gescheitert, die erzwungene Einheitlichkeit zu Gunsten einer Integration mit „unterschiedlicher Geschwindigkeit“ oder eines Europa mit „variabler Geometrie“ in Frage zu stellen. Stattdessen hat man in der europapolitischen Diskussion das „Subsidiaritätsprinzip“ als Alternative zum einheitlichen Europarecht präsentiert – was jedenfalls hier nicht weiterhilft, wo rein nationale Lösungen nicht mehr wirksam wären.

Ausnahmen vom Dogma der Einheitlichkeit – wie die britischen, dänischen oder irischen „Opt-outs“ oder die begrenzte Mitgliedschaft in der Währungsunion – waren zwar hin und wieder unvermeidlich, aber sie wurden von den „guten Europäern“ immer als Abweichung vom Ziel der Integration und nicht als generell verwendbare Strategie einer differenzierten Integration verstanden. Deshalb wurden auch die im Vertrag von Amsterdam schließlich eingeführten Bestimmungen über die „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten so restriktiv gefasst, dass sie bisher noch kein einziges Mal genutzt werden konnten – woran auch der Vertrag von Nizza kaum etwas geändert hat.

Inzwischen aber ist das Dogma der Einheitlichkeit und die Angst vor einer „Balkanisierung“ der Union zu einer Fessel geworden, welche die euro-

päische Politik daran hindert, ihren gefährlichsten Herausforderungen wirksam zu begegnen. Würden die Regeln für eine verstärkte Zusammenarbeit jedoch gelockert, dann könnten die zu einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bereiten Mitgliedstaaten ihre militärischen Potentiale integrieren und gemeinsame Strategien ausarbeiten, ohne auf die Zögerer warten zu müssen. Ebenso könnten die skandinavischen Sozialstaaten gemeinsame *europäische* Regeln dafür festlegen, in welchem Maße und in welchen Grenzen ihre bisher in staatlicher oder kommunaler Regie erbrachten sozialen Dienste für private Wettbewerber geöffnet werden sollten. Das Gleiche gälte für die kontinentalen Sozialstaaten, deren Bemühungen um höhere Beschäftigungsquoten in den lokalen Dienstleistungen oder um die Sanierung ihrer Gesundheitssysteme nicht auch noch durch europäische Wettbewerbsregeln behindert werden sollten, die sich ausschließlich an Kriterien des idealen Marktes orientieren. Ebenso könnten dann die Beitrittsländer europäische Regeln definieren, die ihre Integration in den Binnenmarkt vor den Schocks schützen, welche die ostdeutsche Wirtschaft ruiniert haben.

Deshalb wäre es eine der wichtigsten Aufgaben des europäischen Konvents oder der nachfolgenden Regierungskonferenz, die Regeln für die verstärkte Zusammenarbeit zu liberalisieren und darüber hinaus auch andere Instrumente einer differenzierten europäischen Politik zu erschließen. Der am 28. Oktober 2002 vom Präsidium des Konvents vorgelegte „vorläufige Entwurf“ eines Verfassungsvertrages\* lässt freilich noch nicht erkennen, dass die Bedeutung des Problems erkannt worden ist. Vielleicht wird sich das aber ändern, wenn der Konvent demnächst über den gemeinsamen Vorschlag des französischen und des deutschen Außenministers beraten muss, die auf dem Wege der verstärkten Zusammenarbeit eine „Europäische Sicherheits- und Verteidigungsunion“ schaffen wollen. Wie auch immer: Der Erfolg einer europäischen Verfassung jedenfalls wird auch künftig weder an der Eleganz ihrer institutionellen Architektur und der Stärke des Europäischen Parlaments noch an der Einheitlichkeit des europäischen Rechts gemessen werden, sondern vor allem daran, ob sie die europäische Politik besser als bisher dazu befähigt, den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung der auf nationaler Ebene nicht mehr lösbaren Probleme zu helfen.

\* Vgl. den Wortlaut im Dokumententeil dieses Heftes. – D. Red.