



Prof. Hans Geser
Online Publikationen

Universität Zürich
Soziologisches Institut



International Relations

Zuviel Gemeinschaft in der Gesellschaft? **Europa in der Zwangsjacke kommunitaristischer Integration¹**

Hans Geser

Soziologisches Institut der Universität Zürich, 2000

Zusammenfassung

Die von der EU verfolgte Integrationsstrategie" kann im engeren (von Ferdinand Toennies geprägten) Wortsinne als "gemeinschaftlich" bezeichnet werden. So werden die Mitgliedstaaten auf der Basis zugeschriebener Merkmale in irreversibler Weise in ein Kollektiv eingebunden, das sich gegenüber seiner Umwelt durch ein hohes Konsensniveau, dichtgewobene Solidaritätsbindungen, immer vielseitigere Kooperationsbeziehungen und einen ständig anwachsenden Traditionsbestand an gemeinsamen Normen profiliert. Dadurch setzt sich die EU in ein Spannungsverhältnis zur hohen und ständig anwachsenden funktionalen Differenzierung, politischer Segmentierung und Wertepluralität, die Europa einen eminent "gesellschaftlichen" Charakter (wiederum im Toennies'schen Wortsinne) verleihen. Nachdem die mit früheren Grossmacht hegemonien verknüpften (d.h. exogenen) Integrationskräfte weggefallen sind, können sich diese endogenen Sprengkräfte wieder voll durchsetzen: so dass die EG intern unstabiler werden und nach aussen hin kaum in der Lage sein dürfte, wesentlich zum Aufbau der dem postsozialistischen Zeitalter angemessenen Integrationsstrukturen (von paneuropäischer Reichweite) beizutragen.

Inhalt

1. Einleitung:	2
2. Die EU als „Gemeinschaft“	2
3. Die Kollision mit fünf Kräftefeldern sozietalear Differenzierung und Entwicklung	6
3.1 Die mangelnde Kompatibilität mit funktionaler Differenzierung.....	6
3.2 Der fehlende Respekt vor segmentär-territorialen und ethnisch-kulturellen Differenzierungen.....	9
3.3 Wachsende Adaptationsdefizite und Abgrenzungsprobleme im komplexen europäischen und globalen Umfeld	12
3.4 Entdifferenzierungen des politisch-administrativen Systems und Defizite öffentlicher politischer Partizipation	18
4. Schlussfolgerungen	26
Literatur	29

¹ Ursprünglich erschienen in: **Bach, Maurizio (Hrsg.)** Die Europäisierung Nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der „Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie“, Opladen 2000: 456-480).

1. Einleitung:

Grossräumige Makrostrukturen zeigen im Vergleich zu kleineren, lokalen Sozialsystemen oft ein niedrigeres Niveau evolutionärer Komplexität: Politische Demokratie ist in kleinräumigen Stadtrepubliken heimisch geworden, als in den grossen Flächenstaaten noch patrimoniale und feudale Herrschaftssysteme dominierten, und das internationale Staatensystem zeigt heute noch Analogien zu primitiven menschlichen Gesellschaften, in denen die Durchsetzungsmacht des jeweils Stärkeren nur an sehr brüchigen, durch keine Zentralgewalt garantierten Normsystemen gewisse Grenzen findet (vgl. z. B. Holsti 1988).

Ein Grund dafür mag darin liegen, dass Lernvorgänge auf soziopolitischen Makroniveaus äusserst zeitraubend und aufwendig sind, weil fehlerhafte Entwicklungen nur mit Verzögerung erkannt werden und zu ihrer Behebung meist keine Strukturen intentionalen Kollektivhandelns zur Verfügung stehen.

Umgekehrt ausgedrückt: effiziente Trial- and error-Prozesse sind am besten in dezentralen Strukturen möglich, wo zahlreiche Subeinheiten autonom genug sind, um unabhängig voneinander zahlreiche verschiedene Entwicklungswege zu beschreiten und vielfältige Fehler zu machen, die wegen ihrer eher geringen Kosten, Reichweite und Auswirkungen relativ leicht korrigierbar sind.

Im Folgenden soll argumentiert werden, dass auch die supranationalen Strukturen der Europäischen Union gegenüber den Strukturen der sie konstituierenden Nationalstaaten evolutionäre Entwicklungsrückstände aufweisen, die im Zuge des Integrationsprozesses voraussichtlich eher verfestigt als beseitigt werden. Auch wenn die westeuropäische Staatenwelt heute ihren primitiv-archaischen Zustand überwunden hat, der sie in der ersten Hälfte des 20. Jh. zweimal an den Rand des Abgrunds führte, zu repräsentiert sie als „Gemeinschaft“ heute dennoch einen Typus vormoderner Makrostrukturbildung, der mit dem fortgeschritteneren Gesellschaftscharakter ihrer Mitgliednationen vor allem im politischen Bereich in einem problematischen Kontrastverhältnis steht.

2. Die EU als „Gemeinschaft“

Mit dem Terminus „Europäische Gemeinschaft“ (der bis zur Inkraftsetzung der Maastrichter Verträge Gültigkeit hatte) haben die Gründergenerationen der EU an eine Begrifflichkeit angeknüpft, die seit dem 19. Jahrhundert unsere Vorstellungen von *sozialer Integration und Harmonie* (meist in retrospektiv-historischer Perspektive) zum Ausdruck bringen (vgl. Bates/Bacon 1972; Nisbet 1966, 47ff.).

Idealtypisch bezeichnet das Konzept „Gemeinschaft“ - ungeachtet aller übrigen definitiven Divergenzen – soziale Kollektive, deren Mitglieder sich auf unabsehbare Dauer durch gemeinsame Wertvorstellungen und Normen sowie diffuse Solidaritäts- und Kooperationsbindungen aneinander gebunden fühlen und sich darauf eingestellt haben, einander bei unterschiedlichsten Gelegenheiten zu begegnen und Verschiedenes miteinander zu tun (vgl. z.B. Toennies 1979). Für "typisch gemeinschaftlich" hält man es auch, wenn die Gruppenmitglieder im Falle äusserer Bedrohungen dichter zusammenrücken (vgl. z.B. Coser 1956: 87ff.) und wenn sie sich bei der Zulassung neuer Mitglieder überaus restriktiv auf jene Kandidaten

beschränken, welche die konsensualen Werte und Verhaltensnormen uneingeschränkt akzeptieren.

Diese Idee der Gemeinschaftlichkeit steht in einem systematischen Spannungsverhältnis zum - ebenfalls im 19. Jahrhundert in der heute geläufigen Bedeutung ausgebildeten - Begriff der "Gesellschaft", der umgekehrt die *differenzierenden, ja desintegrativen* Kräfte moderner sozialer Ordnungen betont.

Seine konsequenteste Ausformulierung findet dieses Konzept

- 1) in den systemtheoretischen Modellen einer *"funktional differenzierten Gesellschaft"*, die sich im Gegensatz zu hochkulturellen Gesellschaften nicht mehr im Staat als Ganzes repräsentieren kann, weil sie in einer Vielzahl autonomisierter institutioneller Ordnungen (Wirtschaft, Wissenschaft, Politik, Sozialhilfe, Militär, Bildung u. a.) zerfällt, die ihre eigenen, untereinander inkommensurabel gewordenen Wertvorstellungen und Realitätsmodelle aufrecht erhalten und sich auf eine je eigene äussere Umwelt beziehen (vgl. z.B. Luhmann 1975: passim; Luhmann 1986: 202ff.);
- 2) im Konzept des demokratischen Rechtsstaates, der seine Legitimation und Stabilität gerade nicht im Konsens vorfindet, sondern aus der *Trennung* politischer Gewalten, aus dem *kontroversen Diskurs im Medium der Öffentlichkeit* und aus dem *institutionalisierten Dauerkonflikt zwischen Regierung und Opposition* bezieht.
- 3) in den aktuellen Entwürfen einer *"postmodernen"* sowie *"multikulturellen"* Gesellschaft, die sich auf noch anspruchslosere Ordnungsstrukturen verwiesen sieht, um einen *Modus coexistendi* zwischen Individuen und Gruppen mit inkommensurablen Weltanschauungen und Lebenswelten zu sichern (vgl. u. a. Crook/Waters 1992; Bukow 1993).

Im Gegensatz zu den starken, irreversiblen und inhaltlich diffusen Bindekräften in der "Gemeinschaft" dominieren in der "Gesellschaft" die lockeren Bindungen zwischen autonomen Akteuren, die untereinander nur temporär gültige und auf spezifische Zwecke ausgerichtete vertragliche Abmachungen treffen und sich je nach Bedarf in offenen Netzwerken mit immer wieder neuen Partnern verknüpfen.

Zu den Charakteristika moderner Gesellschaften gehört, dass allerorten immer wieder versucht wird, innerhalb dieses als überkomplex und risikoreich erfahrenen makrosozialen Feldes *Inseln der Gemeinschaftlichkeit zu errichten*, die ihren Mitgliedern ein höheres Niveau an Überschaubarkeit und solidarischer Zugehörigkeit, Konsensualität vermitteln.

So besteht seit dem Aufkommen der „Human Relations - Bewegung in den 30er-Jahren die explizite Tendenz, die Arbeitswelt mit mikrosozialen Gruppen- und mesosozialen Betriebsgemeinschaften zu durchdringen; und auf makrosozialer Ebene zeugen vielerlei faschistische, kommunitaristische, ethnizistische und religiös-integralistische Bewegungen überall auf der Welt vom viel weniger harmlosen Bestreben, die Sprengkräfte gesellschaftlicher Differenzierung durch eine umfassende Oktroyation konsensualer Werte, Normen und Zielsetzungen zu domestizieren.

Im folgenden wird argumentiert, dass auch die EU ein im Grundsatz kommunitaristisches Integrationsprogramm für Europa impliziert, dessen Zukunftschancen deshalb sehr zweifelhaft erscheinen, weil es mit der besonders ausgeprägten „Gemeinschaftlichkeit“ dieses Kontinents in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis steht.

Es ist unbestreitbar, dass die EU ihren Mitgliedstaaten ein relativ rigides und alternativenloses, primär an Integration anstatt Differenzierung ausgerichtetes Ordnungsmodell auferlegt, das in vielen Hinsichten "gemeinschaftliche" Züge trägt:

1. Die Zulassung zur Mitgliedschaft erfolgt aufgrund zugeschriebener und unveränderlicher Kriterien; sie beschränkt sich auf Länder, die aufgrund ihrer objektiven geopolitischen Lage einerseits und ihrer Einbettung in eine gemeinsame Kultur und Geschichte andererseits als "europäisch" bezeichnet werden müssen.

2. Der Beitritt gilt als irreversibel und unkündbar, als ob die Mitgliedländer ihre Zugehörigkeit zu einer längst vorgesehenen, definitiven gemeinsamen "Heimat" besiegeln sollen. Dementsprechend sind in den Verträgen keinerlei formelle Bedingungen und Verfahren für den Fall festgelegt, dass ein Staat über seinen Mitgliedschaftsstatus grundsätzlich neu verhandeln oder gar ganz aus der Gemeinschaft austreten möchte.

3. Von allen Mitgliedstaaten wird verlangt, dass sie sich zu dem unspezifizierten Generalzweck der "Europäischen Einigung" bekennen und auf der Grundlage dieses diffusen Commitments bereit sind, nicht nur den bestehenden "acquis communautaire" anzuerkennen, sondern auch zukünftige inhaltlich beliebige Zielsetzungen, normative Regulierungen und Aktivitäten der "Gemeinschaft" solidarisch mitzutragen.

Der Europäische Gerichtshof handelt völlig im Geiste dieser Grundnorm, wenn er im Sinne seiner "teleologischen" Rechtsauslegung immer so entscheidet, dass ein weiteres Vorschreiten dieses umfassenden Zusammenwachsens daraus resultiert.

„Trust, shared identities, and familiarity encourage further contact, further integration, an expansion of the number of topics viewed as appropriate for discussion, and the development of common definitions of problems and appropriate actions“ (March/Olsen 1998: 27).

Wie in traditionellen Gemeinschaften ist für derartige transnationale Konsultationen und Kooperationen charakteristisch, dass sie im Zeitablauf zunehmend den Charakter eingelebter Habitualisierungen annehmen, indem sie praktisch „instinktiv“, d.h. ohne explizite Begründung und Vorbereitung, erfolgen (Rifkind 1996).

Mit dieser ins Unbestimmte wuchernden Breite des Gemeinschaftshandelns unterscheidet sich die EU drastisch von föderalistischen Staatsgebilden (z. B. USA, Deutschland oder Schweiz), wo die subnationalen Einheiten über verfassungsmässig verbrieft Autonomiesphären verfügen (vgl. Areilza 1995).

Generell wird die Kompetenzverteilung zwischen der supranationalen und der nationalen Ebene systematisch unbestimmt gehalten, so dass die neu eintretenden Mitglieder zu einer generalisierten Solidarität verpflichtet werden, ohne im Gegenzug präzise definierte, für die Zukunft garantierte Domänen ihrer Souveränität zugewiesen zu erhalten (Eriksen/Fossum 1999).

“...the current stage of European integration points towards the formation of a synchronous corpus consociatum -- a 'community of communities' as opposed to a 'community of individuals' -- in which each member state, like Gulliver in the land of the Lilliputians, to use Taylor's visual metaphor, is tied with a myriad of interactive ties to other states as well as non-state actors -- the result being the creation of a complex 'cobweb' of favourable conditions for joint action.” (Chrysochoou 1994).

4. Von jedem Staat wird erwartet, dass er ungeachtet seiner partikulären Selbstinteressen die homogen für die Gesamtgemeinschaft geltenden Regeln und Programme solidarisch mitträgt und das hohe Konsensniveau mitbewahren hilft, das für das Funktionieren der gemeinschaftlichen Institutionen und Entscheidungsverfahren die Voraussetzung bildet. Handlungen im nationalen Eigeninteresse und „Alleingänge“ werden als „Rosinenpicken“ moralisch abqualifiziert. Und wann immer sich die Kooperation nur auf einen Teil der Mitglieder beschränkt (z. B. im Schengener Abkommen und der EWU) – wird dies nicht als logische Begleiterscheinung offener Netzwerkinteraktion gewertet, sondern als bedauerlicher, möglichst rasch zu beseitigender Integrationsmangel registriert.

Ansätze zu einem "Europa der zwei Integrationsgeschwindigkeiten" oder gar zu einem Europa wechselnder, sich ad hoc assoziierender und dissoziierender Staatengruppen (Thatcher 1992) können deshalb nur als bedrohliche Krisensymptome und Auflösungserscheinungen registriert werden, weil sie mit dem Selbstverständnis der EG kollidieren, eine homogene, nur aus allseitig partizipierenden "Vollmitgliedern" bestehende Gemeinschaft zu sein (und zu bleiben).

5) Die EU teilt mit anderen typischen Gemeinschaften die Eigenschaft, dass sie – im Unterschied etwa zu sozialen Bewegungen und Zweckorganisationen – keine präzise ausformulierte Zielsetzungen verfolgt, die bei den Mitgliedern Anlass für eine zweckbezogene („purposive“ Mitgliedschaftsmotivation bilden könnten (Hoffmann 1994). Vielmehr sieht sie die Erfüllung ihres Daseins darin, eine solidarische Gemeinschaft zu *sein*, mit der sich die Mitglieder sich – ungeachtet spezifischer Vor- und Nachteile - in diffus-generalisierter Weise *identifizieren*.

Das Ziel der Europäischen Einigung wird als Selbstzweck angestrebt, der durch utilitäre Nebenzwecke (z. B. allgemeine Vorteile liberalisierter Märkte oder transnationaler Freizügigkeit) zusätzlich gerechtfertigt werden kann, prinzipiell aber unabhängig von derartigen Folgewirkungen besteht.

Diese idealistische Charakter hat sich seit der Zeit der Montanunion und des Römer EWG-Vertrages noch verstärkt und in den Maastrichter Verträgen eine prägnanten Ausdruck gefunden: „*Brussels, for all the flaws of the institutional setup, is one of the last refuges of idealism on the continent.*“ (Hoffmann 1994).

So kann man von Helmut Kohl eher als von Konrad Adenauer behaupten, er habe die politische Integration Europas als Hauptzweck verfolgt und in ökonomischen Integrationschritten (insbesondere auch in der Währungsunion) nur Mittel gesehen, um diese politische Unifikation zu katalysieren. (Ash 1998).

„Je mehr die treibenden Integrationseliten idealistische Motive (anstatt rein sachfunktionale Argumente) in den Vordergrund stellen, desto stärker isolieren sie sich aber gegenüber den Bevölkerungen ihrer Nationen, denen eine derart wertrationale (bzw. emotionale) Identifikation mit der EU weitgehend fehlt.“ (Niedermayer/Sinnott 1995; Niblett 1997).

Mit seiner bekannten rhetorischen Frage: „*Wer verliebt sich schon in einen gemeinsamen Markt?*“ hat Jacques Delors das kritische Problem angesprochen, dem auf prosaische Zweckbeziehungen basierenden Einigungswerk sekundär idealistische Zielsetzungen und affektuelle Wertigkeiten einzuhauchen, um seine Attraktivität bei den Intellektuellen und bei der allgemeinen Bevölkerung zu sichern (Waever 1995).

6) Schliesslich zeigt die EU charakteristische Neigungen, im Zuge der Intensivierung interner Gemeinschaftlichkeit ihre Aussengrenzen zu akzentuieren, indem sie beispielsweise die Immigration aus Nichtmitgliedschaften immer schärfer reguliert:

“It is as if, having gradually become used to seeing in the citizens of other EU nations persons who, while different from true nationals, are nevertheless not aliens, the inhabitants of each of the EU countries had decided to treat those from outside the magic circle with extra suspicion and severity“ (Hoffmann 1994).

3. Die Kollision mit fünf Kräftefeldern sozietales Differenzierung und Entwicklung

3.1 Die mangelnde Kompatibilität mit funktionaler Differenzierung

In der von Spencer über Durkheim begründeten und von Parsons, Smelser und Luhmann fortgeführten Theorietradition profiliert sich die moderne Gesellschaft als jene umfassendste Sozialordnung, in der das funktionale Differenzierungsprinzip gegenüber segmentären und schichtmässigen Gliederungsprinzipien in zunehmendem Masse den Vorrang erhält. Dies bedeutet, dass sich der sozietales Systemzusammenhalt auf oberster Ebene nicht mehr *konzentrisch* durch die Integrationskraft konsensualer Werte und Kognitionen sowie durch eine das gesellschaftliche Ganze repräsentierende Staatsordnung konstituiert, sondern *azentrisch* durch Komplementärbeziehungen zwischen verselbständigten institutionellen Ordnungen (Politik, Wirtschaft, Militär, Religion, Bildung, Wissenschaft u.a.), von denen jede ihre eigenen Kommunikationsmedien, Werte, Strukturtypen und Prozessabläufe ausbildet und entsprechend ihren spezifischen Umweltperspektiven und -sensibilitäten ihre je eigenen Aussenbeziehungen kultiviert.

Diese interinstitutionelle Dimension sozietales Differenzierung ist im Raum West- und Mitteleuropas besonders weit vorangeschritten, weil hier dank der Segregation politischer und religiöser Herrschaftszentren sowie der ausgeprägten Differenzierung zwischen politisch-militärischen, kulturellen und ökonomischen Eliten bereits seit dem Mittelalter Bedingungen vorherrschten, welche für die Entstehung dieses modernen Gesellschaftstypus günstig waren. Dies zeigte sich beispielsweise darin, dass weder die Entfaltung der globalen kapitalistischen Wirtschaftsbeziehungen noch die weltweiten Diffusionsprozesse europäischer Kultur wesentlich an parallele Prozesse grossräumiger politisch-militärischer Einigung gebunden waren.

Die Vorteile funktionaler Ausdifferenzierung bestehen darin, dass in jedem sozialen Aktivitätsbereich die jeweils optimal passenden Organisationsformen und Verfahrensweisen ausgebildet und die für sie typischen Ungewissheiten toleriert werden können. So kann man die Preise von Waren, Wertschriften oder Geldwährungen risikoloser den Mechanismen des Marktes anvertrauen, wenn sicher ist, dass unvorhersehbare Kursschwankungen sich nicht automatisch in politische Systemkrisen übertragen; und umgekehrt kann die Besetzung höchster politischer Führungsämter angstfreier den Kontingenzen plebiszitärer Wahlverfahren überlassen werden, wenn die ökonomischen Aktivitäten ungeachtet der Wahlergebnisse ihren Fortgang nehmen können.

Umgekehrt bedeutet dies, dass makrosozietales Integrationsprozesse nur noch in bereichsspezifischer Weise möglich sind und dementsprechend in verschiedenen institutionellen Sphären

eine bezüglich Intensität, Ausdehnung und Zeitdauer höchst unterschiedliche Ausprägung erfahren. Nichts garantiert mehr, dass wachsende wirtschaftliche Verflechtungen zwischen Staaten auch deren Integration auf kultureller Ebene oder im sicherheitspolitischen Bereich begünstigen, oder dass auf der Basis einer militärischen Allianz umfassendere internationale Solidaritätsbeziehungen erwachsen.

Auf dieser Basis ist seit der Mitte des 19. Jahrhunderts ein ausserordentlich differenziertes System internationaler Organisationen und internationaler Regimes entstanden, die ihre Integrationsansprüche zum vornherein funktionspezifisch begrenzen, gerade dadurch aber in der Lage sind, die innerhalb ihres Aktivitätsfelds gegebenen Integrationschancen optimal auszuschöpfen (vgl. z.B. Keohane 1984: 91).

In diesem Sinne kann beispielsweise die EFTA als eine mit der Prämisse hoher Funktionsdifferenzierung harmonisierende zwischenstaatliche Vereinigung betrachtet werden, weil sie die Wirtschaft realistisch als einen stark autonomisierten Teilbereich der Gesellschaft mit eigenständigen Integrationsanforderungen behandelt und ihre Mitglieder in reversible und spezifische Vertragsverpflichtungen einbindet, die keinen bleibenden Verzicht auf Souveränitätsrechte implizieren.

Demgegenüber beruht die Europäische Gemeinschaft nach Ansicht Ralph Dahrendorfs (1991) im doppelten Sinne auf einem "funktionalistischen Irrtum" indem sie

- a) in ihren impliziten gesellschaftstheoretischen Prämissen einen hohen Verknüpfungsgrad zwischen allen funktionalen Sphären und Subsystemen unterstellt;
- b) in ihren expliziten Integrationsbemühungen darauf ausgeht, derartige Koppelungen zukünftig eher noch zu erhöhen als zu reduzieren.

Konstitutiv für die EG war von Anfang an die verbindliche Willensdeklaration aller Teilnehmerstaaten, ihre Integrationsbeziehungen von rein ökonomischen Transaktionen und infrastrukturellen Koordinationen (in Verkehr, Telekommunikation u. a.) im Zeitablauf auf eine potentiell begrenzte Vielfalt anderer Sachaspekte (z.B. Bildung, Wissenschaft, Politik, Militärische Sicherheit u. a.) zu erweitern (Präambel zum EWG-Vertrag).

Leitgebend dafür ist bis heute die in der frühen Nachkriegszeit populären "spill over"- These, nach der jeder Integrationsschritt in anderen Funktionsbereichen unbeabsichtigte integrative Folgewirkungen zeitigt: mit dem Ergebnis dass ein sich selbst erhaltender oder gar beschleunigender Integrationsprozess („integration by stealth“) in Gang kommt, der nicht mehr abgebremst werden kann (vgl. Haas, 1958; 1968; Dahrendorf 1991; Olivi 1993; Cavazza 1994; Bach 1999)

In besonders drastischer Weise ist die Währungsunion darauf angelegt, durch vielfältigste „spill-over“-Wirkungen den politischen Einigungsprozess zu beschleunigen: bis hin zur wage mutigen „dialektischen“ Vorstellung, dass „asymmetrische Schocks“ ein Aufbrechen bisheriger Markthemmnisse bewirken und die gemeinsame Furcht vor einem drohenden Zusammenbruch des EURO – ähnlich wie früher die gemeinsame Angst vor der nuklearen Bedrohung durch die UdSSR) im diffusen Sinne einheitsstiftend wirken könne (Ash 1998).

Der erste grundlegende Fehler dieses funktionalistischen Integrationsparadigmas besteht darin, dass es von einer gemeinschaftlich konstituierten Makrostruktur ausgeht, in der alles mit

allem in Verbindung steht, anstatt von einer funktional differenzierten Gesellschaft, in der verschiedene Sachsphären und institutionelle Ordnungen voneinander relativ segregiert sind und deshalb einer je eigenen Integrationslogik folgen.

Es impliziert beispielsweise, dass ein rein auf horizontalen Austauschbeziehungen und Wechselwirkungen basierender Integrationsprozess möglich ist, so dass völlig auf jene Einigungseffekte verzichtet werden kann, die auf kriegerischer Gewaltanwendung und/oder auf hegemonialer Machtausübung beruhen.

Im Sinne dieser - von ihren eigenen Urhebern bereits Ende der 1960er Jahre entschieden kritisierten - These hat die EG es beispielsweise versäumt, parallel zu ihren wirtschaftlichen Integrationsbemühungen auch ein sicherheitspolitisches Integrationskonzept zu verfolgen, weil die optimistische Hoffnung vorherrschend war, dass dichtere ökonomische Austauschbeziehungen gleichläufige Integrationswirkungen in der Sicherheits- oder Aussenpolitik nach sich ziehen – und damit von selbst eine hinreichende Grundlage für dauerhaften inneren Frieden erzeugen würden (vgl. z.B. Haas 1976, Zellentin 1992). Bis heute dominiert ein sozialromantisches Vertrauen in die pazifizierende und ordnungsstiftende Kraft gewalt- und machtfreier Interaktionsbeziehungen, das mit den grausamen Lehren der Geschichte in erstaunlichem Masse kontrastiert (Willis 1996: 159f.)

Hinzu gesellt sich die noch realitätsfernere Vorstellung, dass eine mit rein wirtschaftlichen Sanktionsmitteln operierende EU in der Lage sein könne, in Europa oder gar weltweit die Rolle einer ordnungsstiftenden und friedenserhaltenden (Hegemonial-)macht zu übernehmen - eine Hoffnung, die angesichts der mageren aussen- und sicherheitspolitischen Erfolgsbilanz der EU seit 1989 (insbesondere in den Balkankonflikten) allerdings jeden Anschein von Glaubwürdigkeit verlor (Gordon 1997)

Zweitens hat die mangelnde Anerkennung funktionaler Differenzierungen zur Folge, dass die Möglichkeit verbaut wird, den höchst unterschiedlichen Integrationsmöglichkeiten und Integrationserfordernissen verschiedener Bereiche Rechnung zu tragen.

Durchwegs wird unterstellt, dass Kooperationen und Regulierungen in den verschiedensten Bereichen (Wirtschaft, Politik, Umwelt, Asylpolitik, Forschung, Sozialpolitik u. a.) am besten territorial deckungsgleich im Rahmen der "Gemeinschaft" ausgearbeitet werden sollen, anstatt die Reichweite transnationaler Integration den jeweiligen spezifischen Zweckbedürfnissen anzupassen.

So vermag die EU nicht anzuerkennen, dass es sinnvoll (oder gar absolut erforderlich) ist, in einzelnen Funktionsbereichen möglichst rasch integrative Mechanismen von paneuropäischer Reichweite aufzubauen (z.B. in der Sicherheits- und Umweltpolitik), ohne von den Mitgliedstaaten die Erfüllung irgendwelcher anspruchsvoller "Konvergenzkriterien" und die pauschale Übernahme des gesamten "acquis communautaire" zu fordern. Allein aufgrund ihres ökonomischen Nachhinkens werden die osteuropäischen Länder dadurch auf noch unabsehbare Zeit marginalisiert, obwohl sie in ihrer politischen und kulturellen Entwicklung in vielerlei Hinsicht den Anschluss an westeuropäische Standards vollzogen haben. Andererseits vermag die EU auch nur widerstrebend zu akzeptieren, dass zahlreiche ihrer Integrationsvorhaben zumindest auf absehbare Zeit nur für bestimmte Subgruppen ihrer Mitgliedschaft realisierbar sind.

Mit ihrem Drang zur letztlich grenzenlosen Ausbreitung in immer neue Themenfelder und Jurisdiktionsbereiche ist die EU auch ausserstande, sich in das bereits bestehende Netzwerk funktional spezifischerer transnationaler Regimes und Organisationen einzuordnen, das sich in Europa innerhalb der letzten hundert Jahre herausgebildet hat. Immer mehr werden hoch-

differenzierte Regeltraditionen und Kooperationsbeziehungen in den Sog diffuser Vergemeinschaftung einbezogen. So hat die EU beispielsweise mit dem Vertrag von Amsterdam im Bereich der Menschen- und Grundrechte neue Zuständigkeiten usurpiert, die sich mit den Kompetenzen des Europarats, der hier schon jahrzehntelange Aufbauarbeit geleistet hat, sehr stark überschneiden.²

3.2 Der fehlende Respekt vor segmentär-territorialen und ethnisch-kulturellen Differenzierungen

Die einzigartige Dynamik und Innovativität Europas wäre nicht verständlich ohne Berücksichtigung der Tatsache, dass sich das erwähnte überdurchschnittliche Mass an funktionaler Differenzierung mit einer ausgeprägten segmentären Feindifferenzierung (in Sprachgruppen, Ethnien und politische Territorialeinheiten) verbindet.

Auch bezüglich dieser Dimension sozietales Differenzierung hat Europa eine historische Pionierrolle gespielt, indem es seit dem 16. Jahrhundert den voll säkularisierten Nationalstaat ausgebildet hat, der der völlig selbstbezogen das Ziel seiner eigenen Souveränitätserhaltung und Machterhaltung verfolgt und sich mit andern Staaten dementsprechend in einem "anomischen", häufig auch konflikträchtigen, Verhältnis befindet (Story 1993b: 5).

Ähnlich wie im antiken Griechenland hat dieser politische Polyzentrismus es den einzelnen Staaten ermöglicht, bei ihrem Weg in die Modernisierung ungehindert voneinander ihre je eigenen Entwicklungswege zu beschreiten und zur Lösung anstehender Probleme (z.B. des Klassenkonflikts) verschiedenartige Modelle zu explorieren.

So hat jedes europäische Land eigene Möglichkeiten entwickelt, um die mit der Industrialisierung einhergehenden Wandlungen auf technisch-organisatorischer, ökonomischer und politischer Ebene mit den Gegebenheiten seiner kulturellen Traditionen und Institutionen, seinen geographischen Besonderheiten und den Bedingungen einer geopolitischen Umwelt in Beziehung zu setzen.

Erfolgreiche politische Integrationsprozesse der Neuzeit haben in Europa der Neuzeit ähnlich wie bereits im Frühmittelalter auf subkontinentalen Niveau stattgefunden. So sind die europäischen Nationen alle auf uralten, zumindest ins Frühmittelalter zurückreichenden Ethnien gegründet, die dank der Gemeinsamkeit ihrer Geschichte, Sprache, Religion und politischer Kultur überdurchschnittliche Kapazitäten zum kollektiven Handeln besitzen (Delanty 1998).

Transethnische Integrationsversuche sind nur temporär in dem Masse geglückt, wie es den höchsten politischen Eliten gelungen ist, sich aus der vertikalen Einbindung in ihre partikulären Völker zu befreien, um Raum für übergreifende horizontale Solidarisierungen zu schaffen. Dies geschah im Mittelalter durch eine Feudalélite, die aufgrund ihrer Machtstellung keine Rücksichten auf die partikuläre Kultur autochthoner Bevölkerungen zu nehmen brauchte, und in der Neuzeit beispielsweise durch Napoleon, der die universalistischen Werte der französischen Revolution instrumentalisiert hat, um die Legitimationskräfte nationaler Volkskulturen temporär zu neutralisieren.

² „Die Angst des Europarates vor Kompetenzverlust Neue Aufgaben für die EU durch den Vertrag von Amsterdam“ Neue Zürcher Zeitung 22. April 1998: 2.

Generell haben die Chancen für übergreifende Integration in der Masse abgenommen, als die Eliten im Zuge politischer Demokratisierung immer mehr gezwungen wurden, gegenüber ihren Bevölkerungen responsiv zu sein und sich als Beschützer (oder gar als aggressive Verbreiter) der entsprechenden Volkskulturen ihre politische Legitimation zu sichern. Damit erklärt sich die Proliferation von Nationalstaaten seit der Renaissance und Reformationszeit, die auf religiöser Ebene im Aufkommen territorial begrenzter Landeskirchen und Überwechseln vom universalen Latein zur partikulären Landes- und Regionalsprache eine bezeichnende Parallele fand.

Die ständig wachsende Artikulations- und Organisationsfähigkeit aller (auch sehr minoritären) Ethnien hat dazu geführt, dass multiethnische politische Integration heute immer weniger gelingt.

Empirisch lässt sich dies überzeugend nachweisen in der Regularität, dass sich multinational konstituierte Imperien und Staatenverbände (z. B. die UdSSR und Jugoslawien) alle aufgelöst haben, und dass in allen Weltgegenden zahlreiche Sezessionsbestrebungen, kaum aber Vereinigungsprojekte zu beobachten sind.

Auch die multiethnisch konstituierten Nationen Europas, die seit dem 17. Jahrhundert aus machtpolitischen Gründen entstanden sind, sehen sich heute immer mehr mit Desintegrationskräften konfrontiert. So ist es viel wahrscheinlicher, dass wir im Westeuropa des Jahres 2020 ein unabhängiges Flandern, Baskenland, Südtirol, Schottland oder Korsika vorfinden werden – als eine multiethnische europäische Zentralnation, der es gelingen würde, die Loyalität früherer Franzosen, Deutscher und Engländer auf sich zu versammeln.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich von Anfang an als eine zum Zwecke der Eindämmung, ja Beseitigung des autonomen Nationalstaates geschaffene Vereinigung verstanden, weil sie in ihm einseitig einen Risikofaktor für den Frieden in Europa und ein Hindernis für die Realisierung übergreifender ökonomischer Liberalisierungen und anderer transnationaler Verflechtungen sieht.

Folgerichtig sieht die EG - wenn man von der unverbindlich gehaltenen Formel der "Subsidiarität" in den Maastrichter Verträgen absieht - bis heute keinen Anlass, die Souveränitätsrechte nationaler (bzw. subnationaler) politischer Gemeinwesen auch nur in annähernd gleichem Masse wie die Freiheitsrechte der natürlichen und juristischen Personen zu schützen.

Ganz im Gegenteil zeigt sich sowohl in der beängstigend anwachsenden Kompetenzfülle der supranationalen Organe wie auch in der "teleologischen" (d.h. immer auf die Verstärkung der Gemeinschaftsrechte abzielenden) Rechtsauslegung des EUGH, dass nationalstaatliche Prärogative primär als dem Integrationsprozess entgegenstehende Hemmnisse wahrgenommen werden, (vgl. Thürer 1991, Schindler 1992 u. a.).

Bei dieser diffusen Ausweitung supranationaler Jurisdiktionen gibt es für die Mitgliedsländer keine gesicherten "nationalen Domänen", die mit Gewissheit von der supranationalen Jurisdiktion ausgenommen sind (vgl. Thürer 1991: 128; Schindler 1992: 205): auch nicht die sensiblen, in föderalistischen Staaten häufig den einzelnen Bundesländern überlassenen Bereiche der Bildungs- und Kulturpolitik, die in den Maastrichter Unionsverträgen ins Visier zukünftiger "Gemeinschaftspolitik" genommen werden. Dementsprechend werden die Mitgliedstaaten zunehmend daran gehindert, beim Auftreten neuartiger Probleme in Eigenverantwortung ihre

je eigenen Wege zu beschreiten und beispielsweise eine auf ihre inneren und äusseren Gegebenheiten optimal abgestimmte Wirtschaftspolitik zu betreiben.

Dieser Integritismus nährt sich noch immer auf der in den 1950er und 60er Jahren vorherrschenden Vorstellung, dass die sozio-ökonomischen Modernisierungsprozesse immanent für eine immer weitergehende Konvergenz aller Staaten sorgen würden, so dass ethnisch-nationale Besonderheiten als überlebte historische Relikte betrachtet und kein Eigenrecht beanspruchen dürften (vgl. z.B. Kerr 1960).

Heute tendiert man viel eher zur Ansicht, dass auch wirtschaftliche und technische Entwicklungen (von politischen und sozio-kulturellen Transformationsprozessen ganz zu schweigen) durch partikuläre historisch-kulturelle Gegebenheiten erheblich mitkonstituiert werden, ja dass Modernisierungsprozesse nationalen Kulturen neue Möglichkeiten bieten, sich in ihrer jeweiligen Partikularität divergent zu profilieren.³

So kann man mit Bestimmtheit nicht behaupten, dass sich beispielsweise die Gewerkschafts- und Lohnverhandlungssysteme der verschiedenen Staaten Europas im Zeitablauf angenähert hätten (Lepsius 1991: 29); und der (von Major und Blair durchaus fortgeführte) „Thatcherismus“ hat die Divergenzen zwischen dem britischen Gesellschaftsmodell und den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten wieder stärker akzentuiert.

Die unterschiedlichen binnennationalen Strukturen erweisen sich als essentielle "intervenierende Variablen", die entscheidend mitdeterminieren, ob und inwiefern politisch-administrative Massnahmen auf EG-Ebene die erwünschten Effekte haben. So hängt es beispielsweise von den unterschiedlichen gewerkschaftlichen Organisationsstrukturen ab, inwiefern es der EU im Rahmen einer Währungsunion gelingt, die Lohnpolitik der Mitgliedstaaten über finanzpolitische Steuerungsmittel zu harmonisieren (Scharpf 1985).

Im Gegensatz zu den USA, wo die Staaten zum Zeitpunkt der Einigung kaum eigene Institutionen verfestigt hatten, wird die Integration Europas deshalb an der Eigensinnigkeit der intranationalen Partikulärstrukturen ihre Grenze finden (Lepsius 1991: 27).

Als besonders verfehlt hat sich die Ende der 1980er Jahre hoffnungsvoll propagierte Prognose erwiesen, dass der einheitliche Wirtschaftsraum der Gemeinschaft einen flächenkongruenten "Kommunikationsraum" induzieren würde, und dass durch das Satellitenfernsehen und andere moderne Technologien hinreichende Bedingungen dafür geschaffen seien, um über alle Sprachgruppen, Nationen und Ethnien hinweg eine einheitsstiftende "europäische Gemeinschaftskultur" zu diffundieren:

*"Das audiovisuelle Europa ohne Grenzen ist längst keine Utopie mehr. Wenn die Mitgliedstaaten ihm heute zum Durchbruch verhelfen, wird es dem europäischen Binnenmarkt 1992 seine kulturelle Dimension geben und bei den Europäern das Gefühl verstärken, einer grossen Gemeinschaft anzugehören."*⁴

Hierbei wurde vernachlässigt, dass einerseits auch (ja gerade) im Europa des Fernsehzeitalters nach wie vor *linguistisch definierte Kulturräume* dominieren, und dass andererseits ein (z.B. von Sendern wie CNN und MTV mitkonstituierter) *globaler Kulturraum* entsteht, der sich

³ So hat beispielsweise die Wiederbelebung kleinbetrieblicher Strukturen im wirtschaftlichen Produktionsprozess zur Folge, dass sich auch die regionalen Kultureinflüsse auf Unternehmensstrukturen, Führungsstile und zwischenbetriebliche Kooperationsformen erneut akzentuieren (vgl. z.B. Piore/Sabel 1984).

⁴ Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.) Die audiovisuellen Medien im grossräumigen Europäischen Markt, Luxemburg 1988: 56.

ebensowenig an irgendwelche "Gemeinschaftsgrenzen" bindet (vgl. Kleinsteuber/Rossmann 1992).

Hinter dem ungebremsten Homogenisierungsstreben der EU steht unausgesprochen die Prämisse, dass es in Zukunft keine Problemlagen mehr geben wird, die einen dezentralen Modus der Problemlösung (z.B. nationale Alleingänge nach dem "Trial und Error - Prinzip") nützlich oder gar notwendig machen, sondern dass es allein darum gehe, bereits hinreichend elaborierte und bewährte Problemlösungen auf das Gesamtterritorium der EU zu expandieren.

Eine derartig innovationsfeindliche Einstellung ist mit Sicherheit für die postsozialistischen Staaten Osteuropas höchst inadäquat, die momentan einen ökonomischen und gesamtgesellschaftlichen Transformationsprozess in Gang setzen müssen, für den keine erprobten, erfolgssicheren Rezepte und "Königswege" zur Verfügung stehen. Hier erweist sich die Fragmentierung in voneinander relativ unabhängig operierende Kleinstaaten wahrscheinlich als funktional, weil dadurch die Chance wächst, dass zumindest *ein* Land besonders günstige (nachher auf andere Staaten übertragbare) Lösungswege findet.

Paradoxerweise könnte die wichtigste historische Wirkung der EU durchaus darin bestehen, dass sie für ein derart dezentralisiertes, in vielerlei Regionalstaaten zersplittertes Europa Geburtshelferdienste leistet.

Tatsächlich bietet die EU ein günstiges Umfeld für autonomistische Bewegungen aller Art: indem sie solch subnationalen Akteuren

- a) die –Chance gibt, ohne Umweg über ihren Nationalstaat Subventionen zu erhalten und auf europäische Politikprozesse Einfluss zu nehmen;
- b) den Austritt aus ihrer angestammten Nation erleichtert, weil sie nachher immer noch in ein dichtes Netzwerk europaweiter Beziehungen eingebettet bleiben (Marks 1996);
- c) durch Propagierung des „Subsidiaritätsprinzips“ die Nationalstaaten dazu nötigt, ihren internen Teilsystem (Länder, Provinzen u.a.) mehr Autonomierechte zu gewähren (Peterson 1994).

3.3 Wachsende Adaptationsdefizite und Abgrenzungsprobleme im komplexen europäischen und globalen Umfeld

Neben den endogenen Entwicklungen, die der Zentripetalität Auftrieb geben, sind exogene Bedrohungen zu berücksichtigen, die in der stark erhöhten Komplexität und Volatilität der Umwelt (seit 1989) ihre Ursache haben (Gordon 1998)

Wie alle Gemeinschaften war auch die EU in ihrer Entstehung an die Existenz einer stark vereinfachten und stabilen äusseren Umweltsituation gebunden, die besonders günstige Voraussetzungen für die Herausbildung konsensualer Werthaltungen, Zielsetzungen und kollektiver Aktionsprogramme unter den konstituierenden "core members" bot.

Im vorliegenden Falle war dies die Situation Europas (bzw. der ganzen westlichen Hemisphäre) in den ersten Jahrzehnten nach dem zweiten Weltkrieg, die aufgrund der Doppelhegemonie der beiden Supermächte sowohl geopolitisch und ökonomisch wie auch kulturell-ideologisch durch eine äusserst übersichtliche, simplifizierte Konstellation gekennzeichnet war (vgl. Story 1993b):

- 1) Die UdSSR hat eine Situation gemeinsamer externer Bedrohung geschaffen und damit als „negativer Integrator“ gewirkt (Ash 1998; Gordon 1998).

- 2) Die USA haben dadurch innerhalb der transatlantischen Allianz eine unangefochtene sicherheitspolitische Führungsrolle erhalten. Dadurch haben sie einerseits die Funktion eines „positiven Integrators“ übernommen (Ash 1998) und andererseits die Machtungleichgewichte zwischen europäischen Staaten neutralisiert (Niblett 1997).
- 3) Durch den „eisernen Vorhang“ hat der für die Integration in Frage kommende westeuropäische Raum sehr scharf gezogene, exogen vorgegebene Grenzen erhalten: so dass innerhalb der Gemeinschaft keine umstrittenen Fragen der Grenzziehung aufgetreten sind (Ash 1998; Niblett 1997);
- 4) Durch diese Ausklammerung der Oststaaten ist ein Westraum übriggeblieben, der - indem er praktisch mit dem Reich Karls des Grossen koinzidierte - durch ein relativ hohes Niveau historisch-kultureller Kommunalität gekennzeichnet war und der in einer sich von Südengland über das Rheinland nach Norditalien ziehenden hochkarätigen, Industriezone („goldene Banane“) eine ökonomische Kernregion von hoher globaler Konkurrenzfähigkeit aufgewiesen hat (Statz 1989:13; Gordon 1997; Ash 1998).
- 5) Indem sich die sicherheitspolitisch-militärischen Integrationsaspekte in der NATO verdichtet haben, hat die Europäische Gemeinschaft die Chance erhalten, dissensträchtige aussenpolitische Fragen auszuklammern und den Integrationsprozess auf relativ leicht „einfache“ (vor allem wirtschaftliche) Aspekte zu fokussieren (Brenner 1993; Waever 1995; Hoffmann 1994). Darin erweist sich die zu verschiedensten historischen Epochen konstatierbare Regularität, dass die an der Peripherie einer Hegemonialordnung gelegenen Staaten sehr viel besser als die den militärischen Schutzschild bereitstellende Zentralmacht in der Lage sind, rein ökonomischen Zielsetzungen den Vorrang zu geben (vgl. Keohane 1984).

Nach dem Zerfall der hegemonialen Nachkriegsstrukturen - die in der Auflösung der Sowjetunion nur ihren konsequenten Abschlusspunkt erreichte - ist nun eine sehr viel komplexere, unübersichtlichere und unvorausehbarere geopolitische Situation entstanden,

In ihrem Bemühen, bei der Gestaltung des neuen Europas die Führungsverantwortung zu übernehmen, hat die EU durchaus speditiv mit dem im Dezember 1991 in Maastricht vereinbarten Unionsvertrag reagiert, der den Grundstein für eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik gelegt und die Perspektive einer europäischen Verteidigungspolitik rechtlich verankert hat. Ebenso wurde ein neues Konzept für die Aussenbeziehungen entworfen mit dem Ziel, die Staaten Osteuropas und der früheren Sowjetunion durch Assoziationsverträge an die EU heranzuführen.

Leider haben diese neuen Grundlegungen aber nicht ausgereicht, um den introvertierten, primär auf Vertiefung wirtschaftlicher Integration fixierten Kurs der EU wesentlich zu verändern.

Vor allem wurde nicht begriffen, wie sehr die neue Ära vom Wiederauftreten regionaler Territorialkonflikte und Kriegsgefahren begleitet sein würde, die für die Geschichte Europas immer schon immer kennzeichnend waren (Gordon 1997; Katzenstein 1996).

Dementsprechend hat man es versäumt, der basalen sicherheitspolitischen Integration den gebührenden Vorrang einzuräumen und lieber die sozialromantische politökonomische Vorstellung weiterkultiviert, dass allein wirtschaftliche Faktoren zur Friedenserhaltung (bzw. zur Eindämmung von Konflikten) ausreichen würden.

„To put it plainly: our leaders set the wrong priority after 1989. We were like people who for 40 years had lived in a large, ramshackle house divided down the middle by a concrete wall. In the western half we had rebuilt, mended the roof, knocked several rooms together, redeco-

rated, and installed new plumbing and electric wiring--while the eastern half fell into a state of dangerous decay. Then the wall came down. What did we do? We decided that what the whole house needed most urgently was a superb new computer-controlled system of air conditioning in the western half. While we prepared to install it, the eastern half of the house began to fall apart and catch fire. We fiddled in Maastricht while Sarajevo burned.” (Ash 1998).

Die obstinate Weigerung der EU, sich angesichts der Umwälzungen in Osteuropa auch nur im geringsten von ihren eigenen Plänen der “Vertiefung” abbringen zu lassen, führt dazu, dass sich innerhalb Europas neue abgrundtiefe Klüfte öffnen (Lemke 1998), und dass keine paneuropäische Friedensordnung entsteht, die nur aufgrund einer loseren und funktional begrenzteren, dafür aber extensiv auf alle Länder ausgeweiteten Sicherheitsorganisation (z. B. einer „Atlantischen Union“ im Sinne Kupchans (1996)) entstehen könnte.

Die neuen Kriege auf dem Balkan haben gezeigt, dass die EU innereuropäischen Konflikten hilflos gegenübersteht, so dass Europa im Grunde genauso wie im Zweiten Weltkrieg ausserstande ist, mit eigenen Mitteln interne Kriege zu verhindern oder manifeste Konflikte autoritativ zu beenden. Vielmehr ist hier eine paternalistische Abhängigkeit von den USA erhalten geblieben, die aber seit dem Ende des Kalten Krieges (der eine amerikanische Dauerpräsenz in Europa unerlässlich gemacht hat) auf immer brüchigerer Basis steht. Sogar im Nordirland-Konflikt wird ein amerikanischer Vermittler (Ex-Senator Mitchell) in Anspruch genommen!

Die mangelnde Fähigkeit zu gross angelegten kollektiven Handlungsstrategien hat zur Folge, dass die EU sich in ihren aussenpolitischen Aktionen auf kleinformatige Engagements (wie z. B. auf die Verwaltung der Stadt Mostar oder die Überwachung Bosnischer Wahlen) beschränkt, die relativ konsensual sind und dank ihres geringen Organisationsbedarfs keine anspruchsvollen Legitimierungsprozeduren erforderlich machen (Gordon 1997).

So sehr es im Sinne der Verhinderung zukünftiger Kriege nützlich sein mag, die die grossen Staaten Europas (insbesondere Deutschland) in eine supranationale Konkordanzgemeinschaft einzubinden, so sehr wird die aussen- und sicherheitspolitische Handlungskapazität Europas dadurch geschwächt, weil keine Hegemonialmacht zur Verfügung steht, die autonom entscheidungsfähig wäre und innerhalb Europas eine Führungsrolle übernehmen könnte.

Umgekehrt formuliert: hätte um 1989 keine EU bestanden, so hätte wahrscheinlich Deutschland im Umgang mit den nachfolgenden Balkankonflikten eine Führungsrolle übernommen und innerhalb Westeuropas eine auf bilaterale Hegemonialbeziehungen begründete (und deshalb wohl nicht umfassende und konfliktfreie) Aktionsgemeinschaft zustande gebracht, die im multilateralen Interaktionsfeld, das die EU erzwingt, nicht hat entstehen können. Damit wäre es möglich geworden, die PAX AMERICANA durch eine PAX GERMANICA zu substituieren. – eine Alternative, die den meisten europäischen Staaten (inklusive dem sich selbst missbrauchenden Deutschland selber) angesichts der historischen Erfahrungen bisher verständlicherweise nicht attraktiv erscheint (Brenner 1998).

So muss die zu den Glaubensgrundsätzen der EU gehörende Überzeugung, dass in Europa von an eine auf gemeinschaftlichen Konsens anstatt auf hegemoniale Gewalt gegründete Friedensordnung bestehen würde, als ein sozialromantisches Missverständnis zurückgewiesen werden. Vielmehr ist die Wärme harmonischer Gemeinschaftlichkeit nur dadurch möglich,

dass Europa auf die Übernahme *interner* sicherheitspolitischer Eigenverantwortung verzichtet und sich den Vereinigten Staaten als *externer* Hegemonialmacht subordiniert.

Angesichts der neuen Vielfalt und Variabilität internationaler Problemlagen und der geringen Aussicht auf neue hegemoniale Ordnungen (vgl. Geser 1993) muss in Zukunft wieder vermehrt mit einem "Primat der Aussenpolitik" gerechnet werden, das zur Folge hat, dass sich die Einzelnationen wieder verstärkt als autonome Handlungssubjekte mit je eigenen Problemlagen und Zielperspektiven profilieren.

So sieht sich insbesondere Deutschland in Zukunft mit einem ausserordentlich breiten Spektrum verschiedener aussenpolitischer Handlungsoptionen konfrontiert, weil es infolge seiner geopolitischen Mittellage ein besonders kompliziertes, nach Westen und Osten gleichermaßen offenes Umfeld besitzt, und weil es aufgrund seiner Grösse und ökonomischen Potenz vielerlei Möglichkeiten besitzt, Initiativen zu ergreifen und Führungsverantwortung wahrzunehmen (Cavazza 1994).

Im Zuge der geplanten Osterweiterung wird diese Komplexität nochmals dramatisch anwachsen, weil Staaten wie Polen, Bulgarien oder Litauen aufgrund ihrer geopolitischen Lage ihre je eigenen aussen- und sicherheitspolitischen Interessen artikulieren werden, die sich von denjenigen westeuropäischer Länder erheblich unterscheiden.

"Indeed, the European Union of the year 2020 will probably stretch from Portugal in the West to Estonia in the northeast, and from Sweden and Finland in the north to Bulgaria and Greece in the south. It will include a far greater diversity not only of material (economic and security) interests, but also of foreign policy traditions, relationships, cultures, and attitudes toward the use of force and intervention." (Gordon 1997).

So wird es immer schwieriger werden, auf Gemeinschaftsebene jene hohen Grade an gemeinsamer Identität, Zieldefinition und Rollenorientierung auszubilden, der nach Hill & Wallace (1996) und Aggestam (1999) für eine konsistente Aussenpolitik die unerlässliche Voraussetzung bilden:

"What could not be achieved when they were all together in the "Western" cauldron of the Cold War - because their dispositions toward their own pasts, toward the United States, and toward the Soviet Union diverged - is even harder to accomplish now that the lid is off, and the cauldron abandoned." (Hoffmann 1994).

Charakteristischerweise herrscht in der EU die Meinung vor, dass die „Beitrittsfähigkeit“ osteuropäischer Länder allein von ihrer Erfüllung *binnenationaler* Standards (Einhaltung der Menschenrechte, Erfüllung der Maastrichter Kriterien der Staatsverschuldung u.a.) abhängig sei. Nirgendwo wird so deutlich wie hier, dass die unter der NATO (im Kalten Krieg) gross gewordene EU nie gelernt hat, der Relevanz aussenpolitischer Kräfte hinreichende Beachtung zu schenken.

Das Wegfallen der für die Genese der EU so wichtigen *exogenen* Integrationskräfte bedeutet vor allem, dass der Bestand der EU nun fast ausschliesslich von *endogenen* Motiven des Zusammenhalts abhängig geworden ist. Mehr als jemals hängt also der Glaube an die Wünschbarkeit eines "geeinigten Europas" davon ab, dass die Mitgliedstaaten z.B. in der Realisierung des Binnenmarktes sehr weitreichende Vorteile erkennen, die selbst einen schmerz-

haften Verzicht auf nationale Souveränitätsrechte rechtfertigen können. Schliesslich bedeutet das Verschwinden des "eisernen Vorhangs" auch, dass es von nun an der EU als verantwortliche Eigenentscheidung zugerechnet wird, wie sie ihre Aussengrenzen (sowie die Zutrittsbedingungen für postsozialistische Neumitglieder) definiert. Dadurch werden sowohl die internen Mechanismen konsensualer Entscheidungsfindung wie auch die externen Legitimationsprobleme der EG auf eine neue, schwere Belastungsprobe gestellt.

Für die Länder Ost- und Südeuropas bedeutet die Existenz der EU, dass der Eintritt in europäische Kooperationsbeziehungen zu einer schicksalsentscheidenden Alles- Oder Nichts- Entscheidung verdichtet wird, weil es nicht möglich ist, je nach den nationalen Bedürfnissen und Möglichkeiten spezifisch und graduell an bestimmten Interaktionsfeldern zu partizipieren.

Da nur der Vollbeitritt in Frage kommt, muss die EU logischerweise relativ anspruchsvolle - infolge ihrer Diffusität aber nicht klar explizierbare - Bedingungen setzen, die sich nicht nur auf die wirtschaftspolitische Lage, sondern auch auf geopolitische und kulturelle Aspekte beziehen.

Wie das Beispiel Estlands zeigt, genügen Gutwilligkeit und ökonomische Anstrengungen nicht, wenn ein Land aufgrund seiner geographischen Lage „den falschen Nachbarn“ hat und sich mit diesem gar noch in territorialen Grenzstreitigkeiten befindet.⁵

Möglicherweise werden zukünftige Historiker des ausgehenden 20. Jahrhunderts es als tragischen Umstand bezeichnen, dass nach dem Ende des Kalten Krieges 1989 keine Chance bestanden hat, in Europa gewissermassen auf einer "tabula rasa" völlig neue, der aktuellen Situation optimal angepasste internationale Normensysteme und Institutionen zu konzipieren. Sie werden vielleicht feststellen, dass die EG mit ihrem sperrigen, überdifferenzierten "acquis communautaire" und ihren hoch gelegten Eintrittsschwellen viel dazu beigetragen hat, die neuen Demokratien Osteuropas auf längere Sicht zu marginalisieren und bei ihrer introvertierten Fixierung auf Agrarpreise, Mehrwertsteuersätze und Lastwagenkontrollen versäumt hat, im paneuropäischen Raum für die Realisierung minimaler Standards der Friedenssicherung, Demokratie und ökonomischen Stabilität zu sorgen.

Zur Schwierigkeit, in einem nach Osten hin höchst unscharf begrenzten Kontinent verbindliche Grenzen zu ziehen, tritt das Problem, sich innerhalb der gesamten westlichen Sphäre als Kollektiv mit „spezifisch europäischen“ Werten und Kulturtraditionen zu profilieren.

Insofern sich die EU als „Kulturgemeinschaft“ oder „Wertegemeinschaft“ artikuliert, rekuriert sie auf Grundlagen, die nicht für den europäischen Kontinent spezifisch sind, sondern

- a) einerseits aus aussereuropäischen Wurzeln (z. B. aus dem vororientalisch-jüdischen Umkreis) stammen (Sked 1990).
- b) sich – als Folge expansiver europäischer Aktivitäten – in der ganzen westlichen Hemisphäre, ja in der Welt insgesamt ausgebreitet haben.

⁵ Estland als Testfall für die Erweiterung der Europäischen Union Forderung nach einem transparenten Aufnahmeverfahren (Neue Zürcher Zeitung, 17. Januar 1997, S. 5.).

Dies gilt für „Modernität“ ebenso wie für das Christentum, für die geistigen Errungenschaften der Aufklärung ebenso wie für die im 19. Jahrhundert konzipierten Konstrukte der Nation, des demokratischen Rechtsstaats und der liberalisierten Ökonomie (Wintle 1996; Waever 1995). Eine auf Wertekonsens basierte Staatengemeinschaft liesse sich deshalb höchstens im umfassenderen Rahmen einer „Atlantischen Union“ (Kupchan 1996) verwirklichen, die befähigt wäre, im Hinblick auf einen bevorstehenden „Clash of Civilizations“ (Huntington) die Interessen der westlichen Hemisphäre zu artikulieren.

Wo immer beispielsweise versucht wird, "europäisch" geprägte ethische Normen und Rechtsgrundsätze zu formulieren (wie z.B. in der "Pariser Charta"), handelt es sich um Normen mit universalem Geltungsanspruch, mit denen sich Europa stärker in die -von ihm selbst entscheidend mitgeprägte -"Weltzivilisation" integriert, anstatt sich - durch Kultivierung einer partikulären "Gemeinschaft" - von ihr zu *differenzieren*.

Beispielsweise gibt es auf der Basis europäisch-christlicher Werthaltungen keine Rechtfertigung dafür, EU-Länder im Rahmen von humanitären Hilfeleistungen oder Immigrationspolitiken besonders zu privilegieren. Und gemäss den in Europa entstandenen Normen universalistischer Wissenschaft erscheint es widersinnig, eine rein binneneuropäisch fokussierte Forschungskommunikation zu kultivieren. Auch mit der liberalistischen Wirtschaftsdeologie sind unvermeidlich Wirkungen der Selbstauflösung verbunden; denn die Argumente, die zur Rechtfertigung des freien europäischen Binnenmarktes benutzt werden, fordern unvermeidlich dazu auf, denselben Prinzipien in noch umfassenderen, weltweiten Wirtschaftsräumen (z.B. innerhalb des WTO) zur Geltung zu verschaffen.

Die Suche nach einer „genuin“ europäischen Sonderidentität zwingt dann dazu, sich gegenüber nichteuropäischen Westländern (insbesondere den USA) auf subtile Weise abzugrenzen, obwohl man mit ihnen derart viele grundlegende Traditionen und Wertorientierungen teilt: ein Unterfangen, das in der EU grundsätzlich nicht konsensfähig fähig ist, weil insbesondere die Positionen Frankreichs und Englands hier meist konträr auseinandergehen.

Auf allen Ebenen entstehen heute kulturelle Gemeinsamkeiten zwischen Europäern verschiedener Nationen nicht in erster Linie durch horizontalen Austausch, sondern dadurch, dass sie gemeinsame aussereuropäische Kulturmuster rezipieren, indem sie z.B. Englisch als gemeinsame Lingua Franca verwenden, amerikanische Standardsoftware benutzen, ihre täglichen Informationen vom "CNN" beziehen oder sich mit anderen westlichen Ländern zur Verteidigung westlicher Werte zusammenfinden.

Wenn beispielsweise der Kosovo Krieg sekundär zu einem Element innereuropäischer „Sinnstiftung“ geworden ist, das stärker als etwa der „Euro“ die europäische Identität definiert (Nass 1999), so bleibt dennoch evident, dass sich die europäischen Staaten hier nicht aus eigener Kraft und endogener Konsensbildung, sondern als genötigte Allianzpartner der USA zu einer kollektiven Aktion mit ausgeprägt positivem „Gemeinschaftserlebnis“ zusammengefunden haben. So war dieser Krieg sehr geeignet, um die transatlantische Konsensualität im Kontext der NATO (und darüber hinaus) zu festigen und insbesondere der engen Bindung Grossbritanniens an die USA neuen Ausdruck verleihen.

Überall erweist es sich, dass Europa innerhalb seines eigenen Reservoirs kultureller Traditionen keine Basis findet, um sich als "Gemeinschaft" mit eigener partikulärer Identität gegenüber der übrigen Weltgesellschaft zu profilieren, so dass eine kulturelle Einigung Europas gerade nicht zu einer Vergemeinschaftung führen kann, sondern zum Durchbruch jener Prinzi-

pien, durch die sich Europa nolens volens stärker in die Weltgesellschaft einfügt, an deren Konstituierung es einen derart grossen Anteil hatte.

3.4 Entdifferenzierungen des politisch-administrativen Systems und Defizite öffentlicher politischer Partizipation

1) Der hohe Konsensbedarf als Ursache für Informalisierung und als Hindernis für Demokratie

Generell pflegt sich jede Form transnationaler Politik in einem oligarchischen Entscheidungsfeld zu vollziehen, weil die Harmonisierung nationaler Interessen nur gelingt, wenn die nationalen Repräsentanten nicht an imperative Mandate gebunden sind, sondern einen hohen autonomen Verhandlungsspielraum haben (vgl. Kaiser 1971; Scharpf 1996). Dementsprechend ist jede Erweiterung transnationaler Interaktionen und Regulierungen mit einer Verminderung binnennationaler Demokratie verbunden, weil immer mehr Sachgebiete und Entscheidungsprozesse den vertikalen Koppelungen an Öffentlichkeit und Parlament, die der demokratische Rechtsstaat vorschreibt, entzogen werden.

Im Falle der EU sind diese Erosionseffekte besonders schwerwiegend, weil sie sich eben als „Staatengemeinschaft“ versteht, die den Anspruch hat, auf einem *sich ständig ausweitenden Spektrum von Sachfragen* möglichst *einmütige, von allen Teilnehmern getragene* Entscheidungen zu generieren.

Wie jede Gemeinschaft ist auch die EU bestrebt, ihre Integration möglichst weitgehend auf Konsens abzustützen und dissensuale Meinungen aus Bedrohungen (oder zumindest als Minderungen ihres Kohäsionsanspruchs) zu empfinden. Dementsprechend hat sie Mühe, Entscheidungen irgendwelcher Art auf Mehrheitsabstimmungen abzustützen, weil diese die gemeinschaftsfremde Eigenschaft haben, dissentierende Minderheiten zu erzeugen, ja ihnen meist sogar eine ungebührlich hohe Sichtbarkeit zu verleihen (vgl. z. B. Gordon 1997; Scharpf 1996)

So besteht ein enger, nicht durch organisatorische Reformmassnahmen eliminierbarer, Kausalzusammenhang zwischen dem hohen Konsensbedarf der Entscheidungsverfahren und dem vielbeklagten Defizit an Demokratie:

Denn einmütige Beschlüsse lassen sich nur erzielen, wenn sich die Entscheidungsfindung im engen Rahmen verhandlungsfähiger Gremien (z. B. Ministerkonferenzen) vollzieht. Ausserdem müssen diese Räte möglichst abgeschirmt von der Öffentlichkeit tagen, damit interner Dissens nicht sichtbar wird und einzelne Entscheidungen nicht individuell zurechenbar werden (Christiansen 1996; Areilza 1995). Sitzungen hinter geschlossenen Türen verhelfen dazu, dass die Repräsentanten der Mitgliedsländer Manövrierspielräume erhalten, die für die Lösung von Konflikten genutzt werden können. Vor allem können diese Repräsentanten punktuell gegen die Interessen ihres eigenen Staates handeln, weil sie nicht befürchten müssen, im Parlament und der Öffentlichkeit ihres Landes dafür rechenschaftspflichtig zu werden.

So manifestiert sich der gemeinschaftliche Charakter der EU nicht zuletzt darin, dass Entscheidungsprozesse weitgehend durch höchst informelle, implizite, jederzeit modifizierbare „club rules“ anstatt durch formelle, transparente Verfahrensnormen) gesteuert werden (Areilza 1995), sowie durch jene noch geheimnisvolleren „copinages technocratiques“, die

sich im kontinuierlichen Umgang zwischen Brüsseler Beamten und Exponenten nationaler Verwaltungen auszubilden pflegen.

Mit andern Worten: die EU weigert sich, eine formell fixierte, präzis definierte Ebendifferenzierung zwischen Union und Mitgliedsländern zu vollziehen.

Eine derartige Differenzierung würde fordern, die Reichweite wirklich konsensbedürftiger Entscheidungen auf wenige essentielle Kernbereiche einzugrenzen und im übrigen das Mehrheitsprinzip gelten zu lassen (vgl. Einem 1998), das dann der Nichtzustimmung einzelner Länder (bzw. ihrer Unfähigkeit, sich durchzusetzen) sehr sichtbar und verbindlich zum Ausdruck bringen würde.⁶

Die extrem hohe Informalität der Entscheidungsprozeduren wirkt als Schleier, der die Gemeinschaft vor unbequemen Rechtfertigungsproblemen schützt. Vor allem hat sie zur Folge, dass Fragen nach der Kompetenzverteilung zwischen nationaler und supranationaler Ebene sich nie in jener Schärfe stellen, die sie bei schriftlicher Explizität und autoritativer Formalisierung unweigerlich annehmen würden.

“There is no general framework for bargaining, no legal structuring of consultations in a neo-corporatist fashion, with the significant exception of the delegation of important regulatory functions to national and European institutes of technical standardization. Instead of a coherent and hierarchical system of interest intermediation at the EC level, social inputs come to a large extent from direct representation and specialized representation, in a competitive lobbying environment.” (Areilza 1995)

Ebenso werden die Machtunterschiede zwischen grösseren und kleineren Mitgliedsländern sehr viel stärker verwischt als beispielsweise im Europäischen Parlament, wo sie in der objektiv-quantitativen Gestalt von Sitzmandaten unbarmherzig sichtbar werden. So können sich selbst kleinste Länder in der Hoffnung wiegen, hin und wieder im undurchsichtigen Gestrüpp der Gremien, Konsultationsgelegenheiten und Partizipationschancen einen weit über ihr bevölkerungsmässiges Gewicht hinausgehenden Einfluss geltend zu machen.

Schliesslich bleibt auch in systematischer Weise undeutlich, in welchem Umfang bei Entscheidungen politische (d. h. auf den Interessen der Mitgliedsländer beruhende) oder rein technisch-funktionale (auf Expertenmeinungen basierende) Erwägungen den Vorrang haben. Dieses unnormierte Nebeneinander beider Dimensionen kristallisiert sich sehr deutlich in der Rolle der Kommissare, die immer gleichzeitig als Direktoren eines bestimmten Vollzugsbereichs und als Repräsentanten ihres Herkunftsstaates agieren. Auch diese Bivalenz erweist sich als eine Quelle der Flexibilität: indem es im Falle umstrittener Sachentscheide möglich bleibt, die „politischen Kräfteverhältnisse“ als Legitimationsgrund geltend zu machen, und umgekehrt bei offensichtlich politisch umstrittenen Fragen auf Expertenmeinungen oder „Sachzwänge“ zu rekurrieren (vgl. Areilza 1995; Egeberg/Trondal 1997; Hooghe 1998).

Im Schutz solcher undeutlicher Informalitäten ist es der EU bisher gelungen, gefährliche Legitimationskrisen zu vermeiden, indem sie opponierenden (oder auch nur: reformeifrigen)

⁶ Ein Beispiel für diese „Strategie der Verundeutlichung“ bildet auch schillernde Konzept der „Subsidiarität“, das seit den Maastrichter Verträgen Eingang in die Brüsseler Rhetorik gefunden hat, ohne jemals klare Konturen und rechtliche Verbindlichkeit zu erlangen (Peterson 1994).

Gruppierungen zu wenig präzise Ansatzpunkte für Unzufriedenheiten (und entsprechende Änderungsforderungen) bietet.

Als „deliberative“ Demokratie (wo Entscheidungen in permanenter Diskussion ausgehandelt werden) wäre die EU besonders stark auf eine gesamteuropäische politische Öffentlichkeit angewiesen, die in der Lage wäre, diese Diskussionsprozesse auf eine breitere Legitimationsbasis zu stellen. Genau diese transnationale Öffentlichkeit ist aber nicht existent (Gerhards 1993). Die ist ein Hauptgrund dafür, warum sich die inneren Prozesse der EU in einem an absolutistische Regimes erinnernden „Arkanbereich“ vollziehen (Erikson/Fossum 1999), und warum alle Schritte zur weiteren Integration immer elitengesteuert von oben her oktroyiert werden müssen, anstatt dass sie aus den europäischen Völkern herauswachsen würden (Hoffmann 1994).

Jeder Schritt zur Verbreitung und stärkeren Öffentlichkeit der Entscheidungsfindung (z. B. durch Aufwertung des Europäischen Parlaments) würden dazu nötigen, die Kohäsion der Union auf jene konsensunabhängigere Basis zu stellen, wie sie innerhalb der Nationalstaaten schon längst vorherrschend geworden ist.

Die EU müsste dann zum Beispiel damit leben, dass in ihr verschiedene Parteiungen mit höchst unterschiedlichen konzeptuellen Auffassungen über die weitere europäische Integrationsstrategie koexistieren (und konkurrieren). Solche Konsensverluste werden tendenziell aber nur negativ als Bedrohungen der Kohäsion konnotiert (Chrysochoou 1994), anstatt positiv als Chance, den weiteren Fortgang des Einigungsprozesses einer dem diskursiven Raisonement europaweiten Öffentlichkeit anheimzustellen (die es infolge der nationalen Prägung der Mediensysteme allerdings auch kaum gibt).

Stattdessen wird krampfhaft versucht, den europäischen Einigungsprozess als einen alternativlosen Vorgang zu propagieren, als ob er (in ähnlichem Sinne, wie marxistisch-leninistische Regimes ihre Politik verteidigt haben) eine objektive historische Notwendigkeit darstellen würde (vgl. Malcolm 1995).

Diese vermeintliche Alternativlosigkeit wird beispielsweise in der Verwendung einer aus dem Bereich des Eisenbahnverkehrs entlehnten Metaphorik manifest:

„During the 1991-93 debate over the Maastricht treaty, for example, there was an almost hypnotic emphasis on clichés about transport. We were warned that we must not miss the boat or the bus, that we would be left standing on the platform when the European train went out, or that insufficient enthusiasm would cause us to suffer a bumpy ride in the rear wagon. All these images assumed a fixed itinerary and a preordained destination. Either you were for that destination, or you were against "Europe." The possibility that people might argue in favor of rival positive goals for Europe was thus eliminated from the consciousness of European politicians.” (Malcolm 1995).

Als Begründungsbasis wird ähnlich wie im Falle von Firmenfusionen die „Globalisierung“ in Anspruch genommen, von der in hoch ideologischer Weise behauptet wird, dass sie in tendenziell allen Bereichen supranationale Kooperationen nötig mache, während „nationale Alleingänge“ zunehmend undenkbarer würde.

„European unification is presented not just as a product of visionary leaders from Jean Monnet and Robert Schuman to Francois Mitterrand and Helmut Kohl but also as a necessary, even an inevitable response to the contemporary forces of globalization. Nation-states are no longer

able to protect and realize their economic and political interests on their own. They are no match for transnational actors like global currency speculators, multinational companies, or international criminal gangs.” (Ash 1998).

2. Die EU als oligarchisches „Kartell nationaler Exekutiven“

Die EU kann als eine „consociational confederation of governments“ (Chrysochoou 1994) betrachtet werden, in der analog zu allen anderen „consociational systems“ gilt, dass die exekutiven Eliten im Interesse harmonischer Kooperationsverhältnisse intensive horizontale Interaktions- und Einflussbeziehungen kultivieren und dadurch Merkmale einer verselbständigten Oligarchie annehmen, die im Vertikalverhältnis (zu Bürgern, Parlamenten, nationalen Verbänden u.a.) nicht mehr responsiv sein kann und deshalb nicht mehr getreulich die politischen Werte und Forderungen ihrer jeweiligen Bevölkerungen artikuliert (vgl. z. B. Taylor 1990; Stavridis 1993).

Vor allem steht diese „Verhandlungsdemokratie“ in einem generellen Spannungsverhältnis zu Abstimmungsprozeduren, die den Kern der traditionellen politischen Demokratie (und der individuellen politischen Grundrechte) ausmachen, in einem transnationalen Staatenverband aber nur noch als möglichst zu vermeidende Risiken für das Erreichen von Verhandlungszielen wahrgenommen werden (Eriksen/Fossum 1999).

Durch ihre horizontale Assoziierung gelingt es den nationalen Exekutiven, im gegenüber den übrigen rechtsstaatlichen Autoritäten ihres eigenen Nationalstaates unabhängiger zu werden, weil sie den Forderungen derartiger Akteure immer die Entscheidungs- und Handlungszwänge der Staatengemeinschaft (und juristisch die Vorrangigkeit des suprastaatlichen gegenüber dem binnenstaatlichen Recht) gegenüberstellen können. Man könnte deshalb zumindest theoretisch die Genese und Entwicklung der EU auch als Machtspiel politischer Eliten beschreiben, die den Prozess internationaler Assoziierung als Hebelarm für die Steigerung ihrer binnenstaatlichen Machtposition benutzen, die bewirkt, dass sich die demokratischen „checks and balances“ in den nationalen Rechtsstaaten zugunsten der Regierungsexekutive (und ihres Verwaltungsapparats) verschieben (vgl. z. B. Areilza 1995; Moravcsik 1998): *“The executive officials of the state control access to the international arena and have a strong incentive to “cut slack” in relation to the domestic actors, i.e., to remove domestic constraints on their actions. European integration facilitates this because the executive officials who negotiate agreements have unique agenda setting powers and privileged access to information and policy making fora.” (Eriksen/Fossum 1999).*

Dies zeigt sich besonders deutlich im Falle der Maastrichter Kriterien für den Beitritt zur Europäischen Währungsunion, die die fundamentale Kompetenz der nationalen Parlamente beschnitten haben, autonom über das Staatsbudget (und damit auch über die Höhe öffentlicher Verschuldung) zu legiferieren.

Die ausgedehnte Literatur über Konkordanzdemokratie und „consociational democracy“ hat zum Schluss geführt, dass derartige, auf hoher horizontaler Elitenintegration beruhende Herrschaftssysteme nur bei relativ wenig komplexen politischen Verhältnissen stabil sein können.

Vor allem ist erforderlich,

- 1) dass das föderierte System völlig stabile Segmentierungen (z. B. nach ausschliesslich territorialen Kriterien) aufweist: weil es nur dann gelingt, die konsozialen Gremien nach invarianten Repräsentationsregeln zu konstituieren;
- 2) dass in den Binnenkontexten der Subsysteme ein geringer Grad an Politisierung herrscht: weil deren Repräsentanten andernfalls sehr intensive vertikale Beziehungen (zu Bürgergruppen, Parteien, Parlamentsfraktionen, Verbänden u.a.) pflegen müssen, die mit ihren horizontalen Konkordanzbindungen in ein Spannungsverhältnis treten. (vgl. z. B. Geser 1991).

Dementsprechend werden auch die Konkordanzstrukturen der EU in dem Masse unter Belastungen gesetzt, als

- 1) parteiideologische) Cleavages an Bedeutung gewinnen, aus denen zusätzliche, im bestehenden Gremiensystem nicht mehr absorbierbare Repräsentationsansprüche entstehen;
- 2) innerhalb der Mitgliedsländer neue politische Bewegungsaktivitäten oder Parteipolarisierungen Platz greifen, die zu erhöhten demokratischen Partizipationsforderungen führen;

Zusätzlich wird das Demokratiedefizit in dem Masse verstärkt, als infolge der sich häufenden aussenpolitischen Krisenlagen sehr rasche Reaktionen der EU erforderlich werden, weil dann viel zu wenig Zeit für vertikale Konsultationen und Legitimationsverfahren (z. B. durch eine Einbeziehung nationaler Parlamente) zur Verfügung steht.

3. Intransparente „Politikverflechtungen“ als Folgeproblem expandierender supranationaler Aktivitäten

Die fortgesetzte Ausdehnung der Unionsaktivitäten auf neue Jurisdiktionsfelder sowie das wachsende Volumen der verwalteten Finanzmittel hat zur Folge, dass sich immer drängendere Legitimationsprobleme stellen. Da aber keine routinisierten Verfahren zur Legitimationsbeschaffung (wie z. B. parlamentarische Abstimmungen oder Volksplebiszite) zur Verfügung stehen, gibt es nur den Weg, immer mehr verschiedene Akteure und Gruppierungen in irgendeiner Form in den Konsultations- und Entscheidungsfindungsprozess einzubeziehen. So gibt es einen deutlichen empirischen Zusammenhang zwischen der wachsenden Legitimationskrise der EU seit Beginn der 90er-Jahre und den Bemühungen, einer immer grösseren Zahl von infra- und transnationalen Akteuren (z. B. Regionen, Interessengruppen u.a.) Mitsprachemöglichkeiten zu verschaffen (Streeck/Schmitter 1991; Christiansen 1996).

Genau dieser Weg aber scheint mehr neue Probleme zu schaffen als bestehende zu lösen. Denn einerseits werden die kollektiven Handlungskapazitäten der EU reduziert, weil die Entscheidungsprozesse infolge der breiteren Teilnahme schwerfälliger, zeitraubender und ineffizienter werden; und andererseits werden die Demokratiedefizite eher noch verstärkt, insofern die zentralen Vorgänge der Machtausübung informeller, intransparenter und unregelmäßiger werden, so dass sie sich sowohl der öffentlichen Beobachtbarkeit auch der geplanten demokratischen Steuerung immer mehr entziehen (Christiansen 1996; Boyce 1993; Sand 1997).

Mit andern Worten: Weil das Brüsseler Machtzentrum nicht zu wenig in ein formelles System demokratischer Institutionen (insbesondere legislativer Art) eingebettet ist, steht es beliebigen exogenen Pressionsversuchen informeller Art relativ ungeschützt gegenüber.

Anstelle des Beamten, der sich strikt den im demokratischen Entscheidungsfeld festgelegten Regeln und Weisungen verfügt, dominiert ähnlich wie in den „prismatischen Gesellschaften“

unterentwickelter Länder (Fred Riggs 1964) der „bürokratische Unternehmer“, der in informellen, nach aussen hin intransparenten Interaktionskontexten seine (immer teilweise auch politischen) Standpunkte durchzusetzen sucht:

„Anstelle einer geregelten, nach den traditionellen Prinzipien der Aktenmässigkeit und Hierarchie vollzogenen Amtskommunikation, wie es der Idealtypus rationaler Bürokratie erwarten lässt, kommen also im ‚joint decision process‘ auf europäischer Ebene in erster Linie dezentrale, informelle, personale und damit demokratischer Kontrolle weitgehend enthobene Verfahren zur Anwendung. Die Binnenstrukturen der EG-Administration fordern und prämiieren stärker politikunternehmerische Initiativen im Hinblick auf die Entwicklung von Regulierungsprojekten und politischen Programmen als bürokratische Amtsroutinen alten Stils.“ (Bach 1999: 31/32).

Der Bürokratisierung politischer Prozesse entspricht also andererseits eine diffuse Infiltration des Politischen in die Sphäre der Bürokratie, indem das intransparente Gewebe von Einflussbeziehungen nicht nur in der Phase der Entscheidungsfindung, sondern auch in den späteren Stadien konkreter Umsetzung (Areilza 1995; Bach 1999:32; Sand 1997).

So führt die mit dem supranationalen Integrationsprozess einhergehende "vertikale Politikverflechtung" zu einer *"für die beteiligten Regierungen und Verwaltungen wohltätigen Diffusion der politischen Verantwortung"* (Scharpf 1985) führt, die den Entfaltungsspielraum für demokratische Kontrolle wesentlich restringiert (vgl. auch Delbrück 1987, 386-403, Wessels 1992: 52).

Als Folge vertikaler Politikverflechtungen wird auch die formelle Machtverteilung zwischen den Mitgliednationen auf unüberblickbare Weise informell modifiziert: durch eine Vielzahl intermediärer Akteure, die je nach ihrer binnennationalen Ausprägung eine ganz unterschiedliche Handlungsfähigkeit entfalten (Sand 1997). So wächst z. B., das faktische Gewicht Deutschlands in der EU mit Sicherheit dadurch an, dass sich die einzelnen Bundesländer sehr viel wirksamer als beispielsweise die Regionen Griechenlands oder Spaniens (oder gar die Präfekturen Frankreichs) auf europäischer Ebene repräsentieren (vgl. z. B. Christiansen 1996; Marks 1996).

Weil Regionen (aber auch Gewerkschaften, Wirtschaftsverbände, Parteien und andere intermediäre Akteure) in den verschiedenen Mitgliedländern völlig unterschiedliche politische Positionen und organisatorische Handlungspotentiale besitzen, wird es auch nie möglich sein, sie im formellen Rahmen der EU (etwa in Form eines „Regionalparlaments“ als zweiter Legislativer Kammer) einheitlich zu repräsentieren.

Vom Standpunkt der Mitgliedsnationen aus konstituiert die Europäische Gemeinschaft eine Umwelt, die mit ihren informellen und intransparenten Strukturen auch die innere Politik immer mehr durchdringt – und damit die hochdifferenzierten Strukturen des demokratischen Rechtsstaats in Frage stellt, die auf Prinzipien strikter Gewaltentrennung, expliziter Formalität, klarer hierarchischer Zuständigkeit, und öffentlicher Kontrolle beruhen.

So entsteht ein dichtes Netz vertikaler Politikverflechtung, innerhalb dem verschiedenste subnationale Akteure (z. B. Verbände) in die Lage versetzt werden, ohne Umweg über ihre nationale Regierung direkt auf supranationale Belange Einfluss zu nehmen (Areilza 1995). Die Nationen erfahren durch eine induzierte Fragmentierung, dem den klassischen Doktrinen „unteilbarer Souveränität“ widerspricht (Weiler 1991: 190; Areilza 1995).

Gleichzeitig wird auch das Demokratiedefizit der EU induziert: indem die Spitzen dieser intermediären nationalen Akteure von Brüssel „ko-optiert“ werden und dank dieser Einbindung „nach oben“ einen von ihrer Mitgliederbasis unabhängigen Machtstatus zugewiesen erhalten: so dass sie weniger Grund sehen, sich gegenüber dieser Basis responsiv zu verhalten.

Derselbe Zuwachs an vertikaler Politikverflechtung bewirkt auch, dass die binnennationalen Zurechnungen von Verantwortlichkeit unbestimmter werden, weil immer mehr innenpolitische Verhältnisse aus einem unübersichtlichen Zusammenwirken nationaler und supranationaler Einflüsse entstehen (Kittel 1997: 50f.). Dies wiederum könnte längerfristig eine Abnahme des Interesses an nationalen Parteien und Wahlen bewirken – was wiederum die Legitimationsbasis des gesamten mehrschichtigen Institutionengefüges unterminiert (Niblett 1997).

4. Die Überstrapazierung nichtpolitischer (d. h. juristischer und technokratischer) Legitimationsgrundlagen

Die für Gemeinschaften typische „Politikfeindlichkeit“ der EU kommt sehr sinnfällig darin zum Ausdruck, dass die Entscheidungen und Normsetzungen zum grossen Teil als Prozesse hingestellt werden, die keiner politischen Legitimation bedürftig sind, weil sie sich auf juristische Rechtmässigkeit und/oder auf technokratische Sachrationalität abstützen können.

Mit andern Worten: das ausgeprägte Defizit an demokratischer Legitimation führt dazu, dass in umso stärkerem Masse alternative Legitimationsgrundlagen strapaziert werden müssen, die die Eigenschaft haben, dass sie eher von Experten als von Bevölkerungen verwaltet werden.

Auf der einen Seite ist es die Rechtfertigungsbasis der *Rechtlichkeit*, die nicht zuletzt in der ausserordentlich hohen Autoritätsstellung des EUGH ihren Ausdruck findet (Sand 1997); auf der andern Seite die Rechtfertigungsbasis *objektiver wissenschaftlicher Richtigkeit und Wahrheit*, an deren Beschaffung sich je nach Sachgebiet verschiedenste „hochkarätige“ Experten mitbeteiligen.

Auch in dieser Hinsicht ist die EU ein typisches Kind der 50er und 60er Jahre, dieses Jahrhunderts, als noch die Vorstellung vorherrschend war, dass im Zuge gesellschaftlicher Modernisierung mit einer zunehmenden Schrumpfung der politischen Sphäre (zugunsten technokratischer, durch professionelles Wissen lösbarer Entscheidungsfragen) gerechnet werden (vgl. z. B. Schelsky 1965, von Kielmannsegg 1976 u.a.).

In heutiger Sicht erscheinen derartige Depolitisierungsansprüche sind aus verschiedensten Gründen prekär: z. B. weil die „Neuen Sozialbewegungen“ seit den 70er-Jahren zu einem Wiederanwachsen politisch-kontroverser Entscheidungsbereiche beigetragen haben, weil die ideologisch zerklüftete ökonomische Wissenschaft für konsensuale Wirtschaftspolitiken immer weniger Verankerungsgrundlagen bietet; und weil Europa im Zuge vielfältiger Einwanderungen eine Multikulturalität entwickelt, die der Durchsetzung einer auf „europäischer Kulturgrundlage“ basierenden Einheitspolitik (selbst wenn es etwas derartiges gäbe) immer mehr Widerstand entgegengesetzten dürfte.

Dementsprechend lässt sich die Auffassung vertreten, dass eine auf *Expertise* basierende Entscheidungslegitimation gerade in modernen Gesellschaften eine eher sinkende Bedeutung haben könnte: weil der (insbesondere: transnationale) Wertekonsens nicht mehr zur Verfügung steht, der für ihre Anerkennung die Voraussetzung bildet. Deshalb gelangt z. B. Fritz Scharpf (im Gefolge Majones 1994) zum Schluss, dass Verteilungsfragen und Wertkonflikte, die die aktuelle Politik dominieren, zwingend der nationalen Ebene vorzubehalten seien, weil es nur dort möglich sei, die dafür erforderliche (auf Mehrheitsabstimmungen fussenden) *politische* Legitimation zu erzeugen (Scharpf 1996).

5. Der Nationalstaat als evolutionär fortgeschritteneres politisches System

Wenn es überhaupt einen Massstab gibt, an dem sich die „Qualität“ politischer Systeme messen und miteinander vergleichen lässt, so ist es das Ausmass, in dem es ihnen gelingt, zwei einander spannungsvoll widerstreitende Leistungen auf hohem Niveau miteinander zu verknüpfen:

- 1) Die Fähigkeit, in verschiedensten Sachbereichen zuverlässig und speditiv klare Entscheidungen zu treffen und in effektiver und gesetzeseleiteter Weise umfangreiche Politiken zu implementieren.
- 2) Die Fähigkeit, derartige Entscheidungen und Handlungen auf eine möglichst umfassende Partizipation der Bürger und gesellschaftlichen Gruppierungen abzustützen: so dass sie breit legitimiert sind und den Bedürfnissen und Forderungen verschiedener gesellschaftlicher Kräfte optimal Rechnung tragen.

Die immense evolutionäre Bedeutung des Nationalstaates besteht darin, dass es ihm besser als alle vorher entstandenen politischen Gemeinwesen gelungen ist, diese zwei Fähigkeiten auf hohem Niveau miteinander zu verbinden.

Nur im Rahmen des Nationalstaates ist es bisher gelungen, jene höheren Komplexitätsniveaus politischer Organisation auszubilden, die wir als „demokratischer Rechtsstaat“ bezeichnen, und die in der Lage ist, in einem immer breiteren Feld von Sachgebieten (Bildung, Soziale Sicherheit u.a.) kollektive Wohlfahrtsziele zu realisieren.

Mit der Demontage souveräner Nationalstaatlichkeit setzt sich Europa selber in Distanz zu einer von ihm selbst erzeugten evolutionären Errungenschaft, die sich als äusserst leistungsfähige, vielseitige Form kollektiver Ordnungsbildung und Zweckerreichung erwiesen und deshalb als Modell politischer Organisation weltweite Verbreitung gefunden hat (vgl. z.B. Holsti 1988, 48ff.).

Wenn der Nationalstaat als Ursache aller Übel des 20. Jahrhunderts verteufelt wird, so kommt darin nur zum Ausdruck, dass seine immense Fähigkeit zum wirksamen Kollektivhandeln selbstverständlich auch mit der gesteigerten Fähigkeit einhergeht, diese Potentiale auch in destruktiver Weise (beispielsweise für Kriegesziele oder für Genozide) zu verwenden. Und wenn auf die zerstörerische Wirkung populistischer Volksbewegungen (wie z. B. des Faschismus der 30er-Jahre) oder auf die irrationalen Folgen unstabiler Regierungskoalitionen und wahlopportunistischer Parlamentsentscheidungen hingewiesen wird, so haben wir nur die Schattenseiten jener extensiven demokratischen Partizipationsmöglichkeiten vor uns, die als Risiken jeder demokratischen Politik hingenommen werden müssen.

Im Vergleich zum Nationalstaat haben wir nun in der Europäischen Union ein politisches System vor uns, das hinsichtlich beider Leistungsdimensionen als niedriger rangiert, weil es eine geringe Kapazität zu kollektivem Entscheiden und Handeln mit dem sattsam bekannten „Demokratiedefizit“ und seine Unfähigkeit zur Garantierung individueller Grundrechte⁷ verbindet. Mit etwas Zynismus liesse sich auch sagen, dass eine allfällige Behebung dieses Defizits von den Einwohnern der EU gar nicht als besonders wichtig empfunden würde, weil sie nach wie vor nicht das Gefühl hätten, dass sich die Einflussnahme auf ein Gebilde, das als Ganzes derart wenig handlungsfähig ist (und dementsprechend auch keine zuverlässigen strategischen Ziele verfolgen kann) überhaupt lohnt.

So muss der europäische Einigungsprozess vom Standpunkt politischer Systemkapazität aus betrachtet als ein Negativsummenspiel betrachtet werden, denn wenn die Integration einerseits zwar durchaus dazu beiträgt, die einheitliche Handlungsfähigkeit der Teilnehmerstaaten abzuschwächen, leistet sie andererseits kaum einen Beitrag dazu, dass sich diese Kapazität zum kollektiven Handeln auf der supranationalen Ebene verstärkt (Areilza 1995).

In dem Masse, wie die EU im Sinne ihrer Integrationsziele den souveränen Nationalstaat schwächt, demontiert sie die einzige politische Institution, die dem modernen Bürger reale Chancen eingeräumt hat, gleichzeitig die Vorteile einer effektiven Wirtschafts- und Wohlfahrtspolitik zu geniessen *und* seine politischen Grundrechte zu verwirklichen (vgl. Bayer 1997: 23f.).

4. Schlussfolgerungen

Die sozialwissenschaftliche Analyse der EU ist vor allem deshalb schwierig, weil sie ein historisches singuläres, zwischen Transnationalität, Internationalität und Supranationalität unbestimmt schwebendes Gebilde darstellt, das sich der sauberen Einordnung in eine bereits etablierte Begrifflichkeit entzieht (Eriksen/Fossum 1999).

Wer pessimistisch darauf verweist, dass seit dem Untergang des Imperium Romanum alle politischen Integrationsversuche Europas gescheitert sind, oder dass Staatenbünde (wie z. B. der Hellenische Bund der Antike) kaum je eine dauerhafte friedensichernde Wirkung entfaltet haben, muss sich den Einwand gefallen lassen, dass diese historischen Lehren infolge des völlig neuartigen Charakters der EU keine Geltung hätten.

Zweifellos sind die zahlreichen idealistischen Zielsetzungen als historisches Novum (positiv) zu würdigen, die dem Integrationsprojekt der EU bisher ihren Impetus und ihre Legitimationskraft verliehen haben.

Abgesehen vom Basisziel, 1500 Jahre europäische Kriegsgeschichte definitiv zu beenden, gehören dazu die prosaischeren Bestrebungen, grenzüberschreitende Problemlagen kooperativ zu lösen, in internationalen Organisationen mit einer Stimme zu sprechen, die Handlungsspielräume von Bürgern und juristischen Personen zu erweitern und aus den Effizienzvorteilen eines grossen Verkehrs- und Wirtschaftsraumes Nutzen zu ziehen.

⁷ „Es gibt kein einziges Bürgerrecht, das mir die Europäische Union garantieren könnte. Europa ist eine Sonntagsrede, eine Art Schönwetterideologie“ (Ralph Dahrendorf in Bayer 1997: 25).

Unabhängig davon muss aber die Frage erlaubt sein,

- a) inwiefern diese genannten Ziele erreichbar sind
- b) mit welchen Risiken und Nebenwirkungen gerechnet werden muss,

wenn sich die Annäherung der europäischen Staaten nicht auf der Grundlage verfassungsmässiger Rechtsstaatlichkeit und auch nicht mittels konventioneller zwischenstaatlicher Verträge, sondern im Medium generalisiert-irreversibler „Vergemeinschaftung“ vollzieht.

Tatsächlich gelangt man auf dem Wege zahlreicher, sehr verschiedenartiger Argumentationen immer zum selben Schluss: dass die Europäische Gemeinschaft der europäischen Gesellschaft ein zu eng geschnürtes Integrationskorsett verpasst, das der aussergewöhnlichen sozio-kulturellen Differenziertheit und geschichtlichen Dynamik (wie auch den aktuellen Entwicklungstendenzen und Zukunftsperspektiven) dieses seltsamen Halbinselkontinents in keiner Weise entspricht.

Seltsamerweise zieht sich das seit dem Ende des 15. Jahrhunderts wahrhaft global agierende, jetzt aber von fehlgeschlagenen Weltkolonisierungsaktionen ermüdete Europa ausgerechnet in einem Zeitalter der (sogenannten) „Globalisierung“ auf eine regionalistische (und weitgehend auf ökonomische Belange fokussierende) „Nischenstrategie“ zurück: indem es eine weitgehend nach innen gewandte und auf ökonomische Belange fokussierende Politik betreibt, die nur im Rahmen eines transatlantischen Allianzsystems möglich ist, in der den USA die Rolle zufällt, für die fundamentaleren Ordnungsbedingungen (auf militärisch-sicherheitspolitischer Ebene) sorgen.

Es fällt schwer, in diesem introvertierten Regionalismus etwas anderes als eine defensive Abwehrstrategie gegenüber einer sich konstituierenden Weltzivilisation zu sehen, an deren Entstehung Europa selber entscheidend mitbeteiligt war.

Gewissermassen als „Schreckreaktion“ nach den Zerstörungen der beiden Weltkriege hat sich das über sich selbst verängstigte Europa regressiv auf ein reduziertes Selbstverständnis als „Staatengemeinschaft“ zurückgezogen: völlig beherrscht vom Bestreben, den als destruktiv erfahrenen Potentialen der Nationalstaatlichkeit enge Zügel anzulegen und insbesondere den grössten kontinentaleuropäischen Risikofaktor (Deutschland) irreversibel in dichte supranationale Regimes einzubinden.

Es ist sehr fraglich, ob diese rückwärtsgewandte Legitimationsgrundlage bei den jüngeren Alterskohorten noch Anklang findet, die sich nicht an den Weltkrieg erinnern und es selbstverständlich finden, dass auch souveräne, nicht durch forcierte Vergemeinschaftung restringierte europäische Nationen friedlich zusammenleben und sich dort, wo es notwendig oder nützlich ist, pragmatisch zu spezifischen Aufgabenlösungen zusammenfinden können.

Auch wenn es zutreffen sollte, dass Problemlagen grenzüberschreitender oder sogar transkontinentaler Natur im Vergleich zu früher zugenommen haben (was vielleicht gar nicht generell gilt), so ist nicht klar, warum diese nicht im konventionellen Sinn durch funktionspezifische internationale Verträge und Organisationen nicht viel besser als im Rahmen einer diffus-allzuständigen Brüsseler Bürokratie bewältigt werden können. (Malcolm 1995).

Nachdem alle Versuche multinationaler politischer Integration (vom Reich Karls V über die Napoleonische Herrschaft, die Donaumonarchie und das Osmanische Reich bis zu Jugoslawien und der UDSSR) untergegangen sind, bildet die EU noch das einzige supranationale Einigungs-

projekt auf der Erde, das noch nicht ad acta gelegt worden ist. (Malcolm 1995) In einer Zeit, die durch die Proliferation von neuen Kleinstaaten und durch eine Vielfalt subnationaler Sezessionsbewegungen auf allen Kontinenten (inkl. Europa selbst) gekennzeichnet ist, müssen ihre Zukunftschancen – vorsichtig ausgedrückt – ziemlich skeptisch beurteilt werden – selbst wenn man einräumt, dass sie im Vergleich zu den zeitgebundenen Hegemonien und maroden Kolonialreichen der Vergangenheit auf einer etwas besseren Konsensbasis ruht.

Wer die Zukunft transnationaler Integration im Ausbau zwischenstaatlicher Kooperationen sucht, vernachlässigt überdies die evidente Regularität, dass der Staat innerhalb der vergangenen Jahrzehnte erhebliche Steuerungskapazitäten verloren hat und im kommenden Jahrtausend im Verhältnis zur Wirtschaft (aber auch zu anderen institutionellen Ordnungen) voraussichtlich einer eher bescheidenen Rolle einnehmen wird. Besonders aussichtslos erscheinen in diesem Lichte alle Bestrebungen der Staaten, ihre anachronistischen Merkmale territorialer Exklusivität und monokratischer Herrschaft auf die supranationale Ebene zu übertragen und sich irreversibel verdichtende Normstrukturen auszubilden, die mit dem künftigen Bedarf nach flexiblen, schlanken und nach allen Seiten hin umweltoffenen Organisationsformen in einem immer schärferen Kontrastverhältnis stehen.

Erheblich zukunftstauglicher erscheinen in diesem Lichte netzwerkartige transnationale Kooperationssysteme, die informell und polyzentrisch bleiben und sich je nach Problembedarf immer wieder neu und anders konstituieren. Möglicherweise muss Europa hier ausnahmsweise noch von den asiatischen Völkern (insbesondere den Chinesen) lernen, die seit langem mit grossem Erfolg einen derart „subinstitutionellen“ Regionalismus betreiben (vgl. Katzenstein 1996).

Ähnlich wie in der Computerwelt dürfte sich auch innerhalb Europas eine „Client-Server-Architektur“ durchsetzen, die allen Akteuren Europas ermöglicht, je nach Bedarf in spezifischer, selbstgewählter Weise auf gemeinsame Ressourcen zuzugreifen oder kooperative Netzwerke zu bilden – und sich fallweise auch durchaus zu einem transnationalen Kollektivakteur zu formieren, der Europas Interessen gegenüber anderen Kontinenten und Kulturen wirkungsvoll vertritt.

Die Institutionen der EU selbst werden in diesem weiteren Rahmen wohl kaum als supranationale Herrschaftsordnung überleben, sondern allenfalls als – wahrhaft „subsidiäre - Dienstleistungsagenturen, die für die Mitgliedsländer (und deren Gliedregionen) je nach Bedarf Hilfestellungen leisten.

Literatur

Aggestam, L. Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy. ARENA Working Papers: 1999.

http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/seminars/gb/approach/document/wp99_8.htm

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft (Hrsg.). Die audiovisuellen Medien im grossräumigen Europäischen Markt, Luxemburg 1988.

Areilza, Jose de Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC's Supranationalism -- Revisited. Jean Monnet Working papers. Cambridge, Mass., Harvard Law School 1995.

Arensberg C. M. / Kimball S.T. Culture and Community, New York/Chicago 1965, Burlingham.

Ash, Timothy Garton Europe's endangered liberal order. Foreign Affairs 77(2) 1998 51-66.

Bach, Maurizio Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt, Campus Verlag 1999.

Bates, F. L. / Bacon L. The Community as a Social System. Social Forces (51) 1972: 371-379.

Bayer, Jozsef Europäische Identität und Nationalismus. Wege zu einem andern Europa. Edited by Beirat für gesellschafts- wirtschaft- und umweltpolitische Alternativen. Köln, PapyRossa Verlag 1997: 20-33.

Blauner, R. Alienation and Freedom. Chicago/London 1964.

Boyce, Brigitte The democratic deficit in the European Community. Parliamentary Affairs 46(4) 1993: 458-478.

Brenner, Michael J. EC: Confidence lost. Foreign Policy (91) 1993: 24-44.

Bukow, Wolf-Dietrich Leben in der multikulturellen Gesellschaft, Westdeutscher Verlag Opladen 1993.

Büscher, Reinhard / Homann, Jochen Supermarkt Europa, Edition Interfrom, Zürich 1989.

Cavazza, Fabio Luca Maastricht: before, during, after. Daedalus (123) 1994: 53-81.

Christiansen, Thomas Second thoughts on Europe's 'third level': the European Union's Committee of the Regions. Publius (26) 1996: 93-117.

Chrysochoou, Dimitris N. Democracy and Symbiosis in the European Union: towards a confederal consociation? West European Politics (17) 1994: 1-14.

Coser, Lewis A. The Functions of Social Conflict. Routledge & Kegan London 1956.

Crook, Stephen / Waters, Malcolm (eds.). Postmodernization; Change in Advanced Society, Sage, London 1992.

Dahrendorf, Ralph. "Von der Europhorie zur Euro-Depression" (Gespräch mit R.D., TAGES ANZEIGER, 2.4. 1991:2).

Delanty, G. Social Theory and European Transformation: Is there a European Society? Sociological Research Online 3: 1998. <http://www.socresonline.org.uk/3/1/1.html>

Delbrück, Jost Internationale und nationale Verwaltung. Inhaltliche und institutionelle Aspekte. In: Jeserich Kurt G.A. Pohl Hans/Unruh, Georg-Christoph (Hrsg.). Deutsche Verwaltungsgeschichte Bd. V, Stuttgart 1987: 386-403).

Egeberg, Morten and Jarle Trondal An Organization Theory Perspective on Multilevel Governance in the EU: The Case of the EEA as a Form of Affiliation. ARENA Working Papers, The Research Council of Norway 1997. http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp97_21.htm.

Einem, Caspar, 1998: Für eine bürgernahe EU-Verfassung. Freiwillige Gemeinsamkeit und emotionale Kohärenz. Neue Zürcher Zeitung. Zürich: 4. Mai 1998: 81.

Eriksen, Erik Oddvar / Fossum, John Erik The European Union and Post-National Integration. ARENA Working Papers, The Research Council of Norway: 1999. http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp99_9.htm.

„Estland als Testfall für die Erweiterung der Europäischen Union Forderung nach einem transparenten Aufnahmeverfahren.“ Neue Zürcher Zeitung, 17. Januar 1997: 5.

Geser, Hans Kleine Sozialsysteme - ein soziologisches Erklärungsmodell der Konkordanzdemokratie? Politischer Wandel in konkordanzdemokratischen Systemen. H. Michalsky. Vaduz, Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft 1991: 93-121.

Geser, Hans Ohne Gemeinschaft gäbe es mehr Alternativen. Kleinstaatliche (und andere) Vorbehalte gegen ein antiquiertes Konzept europäischer Integration. In: Kriesi H.P. (Hrsg.). Die Schweiz und Europa (Schweiz. Jahrbuch für Politische Wissenschaft, 32 1992, Haupt Verlag Bern, 389-415).

Geser, Hans Die "neue Weltordnung" im Spannungsfeld zwischen Kleinstaatlichkeit und internationalen Organisationen. Zürich 1993.

Gordon, Philip H. Europe's uncommon foreign policy. International Security 22: 1997: 74-101.

Haas, Ernst B. The Uniting of Europe. Stevens & Sons, London 1958.

Haas, Ernst B. „Regional Integration“ International Encyclopedia of the Social Sciences. Chicago 1968.

Haas, Ernst B. Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration. In: International Organization (30) 1976: 173-212.

Hill, C. / Wallace W. Introduction; actors and actions. The Actors in Europe's Foreign Policy. C. Hill. Routledge, London 1996.

Hoffmann, S. The European Union: one body, many voices. Current No. 365. Sept. 1994: 34-45.

Holsti, K. J. International Politics. A Framework for Analysis, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 1988 (5th. edition).

Hooghe, Liesbeth Consociationalists or Weberians? Top Commission Officials on Nationality." Arena Working Papers, The Research Council of Norway 1998: http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp98_20.htm.

Kaiser, Karl Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process. Transnational Relations and World Politics, R. O. Keohane and J. S. Nye. Cambridge MA, Harvard University Press 1971: 356-370.

Katzenstein, Peter J. Regionalism in Comparative Perspective. ARENA Working Papers, The Research Council of Norway 1996. http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp96_1.htm.

Keohane, Robert O. After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, Princeton University Press, Princeton 1984.

Kerr Clark Industrialism and Industrial Man, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1960.

Kielmannsegg, Peter Graf von Legitimationsprobleme politischer Systeme. Opladen, Westdeutscher Verlag 1976.

Kittel, Bernhard Der Nationalstaat zwischen Sozial- und Systemintegration: Anmerkungen zur "Nationalisierung" der Europäischen Union. In: Wege zu einem anderen Europa. Edited by Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Perspektiven. Köln, PapyRossa Verlag 1997: 34-59.

Kleinstauber, Hans J. /Rossmann, Torsten Kommunikationsraum Europa? Die Medienpolitik der EG und die Europäische Integration. In: Kreile Michael (Hrsg.). Die Integration Europas. Sonderheft 23 der "Politischen Vierteljahresschrift", Westdeutscher Verlag Opladen 1992: 292-317.

König, René Grundformen der Gesellschaft: die Gemeinde. Hamburg, Rowohlt 1958.

Kupchan, Charles A. Reviving the West. Foreign Affairs (75) 1996: 92-105.

Lepsius, M. Rainer Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft. In: Wildenmann Rudolf (Hrsg.) Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Nomos, Baden-Baden 1991: 19-40.

Luhmann, N. Soziologische Aufklärung II, Westdeutscher Verlag, Opladen 1975: passim.

Luhmann, N. Oekologische Kommunikation, Westdeutscher Verlag Opladen 1986.

Luhmann, N. Weltgesellschaft. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 57 (1971): 1-35.

Majone, Giandomenico, 1994: The Rise of the Regulatory State in Europe. West European Politics (17) 1994: 77-101.

Malcolm, Noel The Case against Europe. Foreign Affairs 74(2) 1995: 52-69.

March, J. and Olsen J. The Institutional Dynamics of International Political Orders. ARENA working paper No. 5: The Research Council of Norway 1998.
http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers1998/wp98_5.htm

Marks, Gary Social movements and the changing structure of political opportunity in the European Union. West European Politics (19) 1996: 249-279.

Moravcsik, A. Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York 1994.

Nass, Matthias Die Schocktherapie. DIE ZEIT 10. Juni 1999.

Niblett, Robin 1997: The European disunion: competing visions of integration. The Washington Quarterly 20: 1997: 91-109.

Niedermayer, Oskar and Richard Sinnott Democratic Legitimacy and the European Parliament. Public Opinion and Internationalized Governance. O. Niedermayer and R. Sinnott. Oxford University Press, Oxford 1995: 277-308.

Nisbet, Robert A. The Sociological Tradition, Basic Books Inc. Publishers, New York 1966.

Olivi, Bino L'Europa difficile. Storia politica della Comuniti Europea. Bologna, Il Mulino 1993.

Peterson, John Subsidiarity: a definition to suit any vision? Parliamentary Affairs (47) 1994: 116-133.

Piore, M. J./ C. F. Sabel Das Ende der Massenproduktion. Berlin, Wagenbach. 1984.

Rifkind, M. Common Foreign and Security Policy, Speech at the 'Institut Francais des Relations Internationales,' Paris, 5th March. 1996.

Riggs, Fred W. Administration in Developing Countries: The Theory of Prismatic Society. Houghton Mifflin Company. Boston Mass. 1964.

Sahlins, Marshall S. Evolution, Specific and General In: Manners, Robert A. /Kaplan D. (eds.) Theory in Anthropology. Routledge & Kegan London 1968: 229-240.

Sand, Inge Johanne The Changing Preconditions of Law and Politics. Multilevel Governance and Mutually Interdependent, Reflexive and Competing Institutions in the EU and the EEA. ARENA Working Papers, The Research Council of Norway 1997.
http://www.sv.uio.no/arena/publications/wp97_29.htm.

Scharpf, Fritz, W. Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, Politische Vierteljahresschrift 26/4, 1985, 323-356.

Scharpf, Fritz W. Demokratie in der transnationalen Politik. MPIfG Working Paper 96/3, November 1996, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln:
http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp96-3/index.html.

Schelsky, Helmut Auf der Suche nach der Wirklichkeit. Düsseldorf, Bertelsmann 1965.

Schindler, Dietrich Schweizerischer und Europäischer Föderalismus. Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (93) 1992: 193-223.

Schneider, Heinrich Europäische Integration: Die Leitbilder und die Politik. In: Kreile Michael (Hrsg.) Die Integration Europas. Sonderheft 23 der Politischen Vierteljahresschrift, Westdeutscher Verlag Opladen 1992: 3-35.

Schneider, Heinrich Gesamteuropäische Herausforderungen an eine Europäische Union. In: Wildenmann Rudolf (Hrsg.) Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Nomos, Baden-Baden 1991: 41-143.

Sked, Alan The Myths of European Unity. The National Interest (22) 1990: 67-73.

Statz, Albert Die Entwicklung der westeuropäischen Integration - ein Problemaufriss. In: Deppe Frank/Huffs Schmid Jörg/Weiner Klaus-Peter (Hrsg.). Projekt Europa. Pahl-Rugenstein, Köln 1989: 13-38.

Stavridis, Stelios Democracy in Europe: West and East. Peoples' Rights and European Structures. Centre Unesco de Catalunya: Manresa, Sept. 1993.

"Stellungnahme deutscher Hochschullehrer der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften (zum Maastrichter Vertrag)" (Neue Zürcher Zeitung, 8.Juli 1992).

Story, Jonathan (1993a). Europe in the Global State and Market System. In: Story Jonathan (ed.). The New Europe. Politics, Government and Economy since 1945, Blackweill, Oxford 1993: 3-61).

Story, Jonathan (1993b), Europe between Nostalgia and Utopia. In: Story Jonathan (ed.). The New Europe. Politics, Government and Economy since 1945, Blackweill, Oxford 1993, 475-492.

Streeck, Wolfgang / Schmitter Philippe From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. *Politics and Society* (19) 1991: 133-164.

"Streit um Europakompetenzen in Bonn. Forderung nach extensivem Mitspracherecht der Bundesländer. *Neue Zürcher Zeitung*, 17. 6. 1992: 2.

Sühlo, Alexander / Raulfs, Andreas Entdemokratisierung als 'politische Kosten' des Binnenmarktes? In: Heine M./Kisker K.P./Schikora A. (Hrsg.). *EG Schwarzbuch Binnenmarkt. Die ver-gessenen Kosten der Integration*. Ed. Sigma, Berlin 1991 193-210.

Taylor, Paul Consociationalism and federalism as approaches to international integration. *Frameworks for International Co-operation*. P. Taylor and A. J. P. Groom. Pinter, London 1990: 176ff.

Thatcher, Margret Eine Architektur für Europa. Rede in Den Haag im Mai 1992. *Die Weltwo-che*. Zürich: 5.

Thürer, Daniel Der Verfassungsstaat ist Glied der europäischen Gemeinschaft. In: *Veröffentli- chungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 50, 1991, De Gruyter Berlin / New York 1991: 99-136).

Toennies, Alfred *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Neudruck der 8. Auflage von 1935, Wissen- schaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1979.

"Ungelöstes Dilemma im Integrationsprozess Europas" *Neue Zürcher Zeitung*, 22.6. 1992: 11.

Waever, Ole Identity, integration and security: solving the sovereignty puzzle in E.U. studies. *Journal of International Affairs* 48(2): 1995: 389-431.

Weiler, J. Problems of Legitimacy in Post-1992 Europe. *Aussenwirtschaft* (46) 1991.

Wessels, Wolfgang Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. In: Kreile Mi- chael (Hrsg.). *Die Integration Europas Sonderheft 23/1992 der "Politischen Vierteljahres- schrift"*, Westdeutscher Verlag Opladen 1992: 36-61.

Willis, David When East goes West: The political economy of European re-integration in the post-Cold War era. *Culture and Identity in Europe*. M. Wintle. Aldershot, Avesbury 1996: 146-176.

Wintle, Michael 1996: Europe's image: Visual representations of Europe from the earliest times to the twentieth century. In: derselbe: *Culture and Identity in Europe*. Aldershot, Aves- bury 1996: 52-95.

Zellentin, Gerda Der Funktionalismus - eine Strategie gesamteuropäischer Integration? In: Kreile Michael (Hrsg.). *Die Integration Europas. Sonderheft 23 der "Politischen Vierteljahres- schrift"*, Westdeutscher Verlag Opladen 1992: 62-80.