

# Metternich vs. Monnet

## Konkurrierende Leitbilder der Integrationspolitik und Souveränität in der Europäischen Union

ANDREJ STUHLÍK

Nach einer langen Auseinandersetzung, die bereits kurz nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht einsetzte, scheint die Geschichte der Europäischen Integration an einer weiteren Zäsur angelangt zu sein: der eines einheitlichen Europäischen Verfassungsvertrages. Damit schwindet anscheinend die Sprengkraft eines mitunter gar gehegten Antagonismus' innerhalb politikwissenschaftlicher Theoriebildung, nämlich nach welcher Methode und vermittels welcher Instrumente sich der Europäische Einigungsprozess am besten bewerkstelligen und folglich auch erklären ließe. Neben zahlreichen Spielarten und Abligern sollen hier zwei der bekanntesten im Mittelpunkt stehen:

Die sogenannte „Gemeinschaftsmethode“, also das Primat supra-staatlicher Regierungstätigkeit, geronnen aus konsensualen Entscheidungsverfahren, habe sich als überlegen erwiesen<sup>1</sup>, denn schließlich sei ein (Verfassungs-)Konvent<sup>2</sup> der Ort der Genese des zu ratifizierenden Verfassungsentwurfes gewesen. Ein Konvent, dessen Pluralismus dem, so der Vorwurf, oftmals klandestinen Handeln der Mitgliedstaaten im Rahmen bisheriger Regierungskonferenzen entgegensteht<sup>3</sup>. Dieses rein zwischenstaatliche Verfahren wird dabei häufig als Handeln im Sinne des habsburgischen Machtpolitikers Metternich bezeichnet, wohingegen die Gemeinschaftsmethode mit dem französischen Politiker Jean Monnet in Verbindung gebracht wird. Häufig wird dabei vor einem „Rückfall“

---

<sup>1</sup> *Brok/Selmayr*, EU-Verfassungskonvent und Regierungskonferenz: Monnet oder Metternich?, in *Weidenfeld* (Hrsg.), *Die Europäische Union: Politisches System und Politikbereiche*, 2004, S. 683; vgl. auch *Selmayr*, *Die Arbeit des Konvents und der Verfassungsentwurf von Frascati*, Europablätter, 2002.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu *Müller*, Mut zur Staatlichkeit, in diesem Band, sub II. Zum diskursiven Umfeld der Einsetzung des Konvents siehe *Große Hüttmann*, „Monnet oder Metternich“? Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union, in: *PIN – Politik im Netz*, Jg. 3, Nr. 16, 2002, und vgl. *Große Hüttmann*, *Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union*, in diesem Band.

<sup>3</sup> Dahinter verbirgt sich offenbar die Hoffnung nach einem Machtverlust der Nationalstaaten: „In gewisser Weise bestätigt [...] die Errichtung des Konvents die Vorstellung von Monnet, dass man durch das Schaffen von supranationalen Institutionen eine auch für deren nationale Schöpfer unabsehbare und letztlich von diesen nicht mehr beherrschbare Eigendynamik im Interesse [sic!] der europäischen Integration begründen kann.“ *Brok/Selmayr* (Fn. 1), S. 676.

in Metternichsches Gebaren gewarnt, welches die voranschreitende Integration des politischen Verbandes Europäische Union gefährde.

Politikwissenschaftlich gefasst, verbergen sich hinter solch journalistischen Platzhaltern<sup>4</sup> einerseits Spielarten der intergouvernementalen Theorie (Metternich) und Varianten des sogenannten Funktionalismus (Monnet) andererseits.

Der vorliegende Text verfolgt daher drei Ziele. Ausgehend von biographischen Skizzen wird ersichtlich, inwieweit beide Politiker mit ihren spezifischen Vorstellungen einer europäischen Staatenwelt heute als Leitbilder der europäischen Einigung (zweck-)verwendet werden.

Zweitens erhellt ein genauerer Blick auf jene beiden konkurrierenden Erklärungsansätze, dass besagter Antagonismus innerhalb der Theoriebildung durch die voranschreitende europäische Einigung nur scheinbar schwindet.

In einem dritten Schritt rückt endlich das mehrschichtige Konzept der Souveränität auf europäischer Ebene in den Vordergrund, denn unterschiedliche Vorstellungen über ihre Voraussetzung und Ausgestaltung beeinflussen die Beurteilung der Funktionsweise der Union.

## I. Metternich und Monnet – zwei Europäer im Vergleich

Obleich oft zitiert, erschließt sich der Sinn eines Vergleichs dieser beiden Persönlichkeiten nicht zwangsläufig, und doch drängen sich einige Parallelen auf: Beide hatten bereits in jungen Jahren einprägsame Erfahrungen jenseits ihrer Heimat erworben, beide lernten früh in internationalen Zusammenhängen zu denken, als Berufsdiplomat der eine und als Wirtschaftsfachmann der andere, und schließlich erschien beiden das europäische Vielvölkergemisch ihrer Zeit als ein Areal zwischenstaatlicher Gewaltausübung und Anarchie. Eine mögliche Einhegung jener Gefahr betrachteten sie indes unterschiedlich.

### *1. Clemens Wenzel Lothar, Fürst Metternich – Staatsmann des Friedens<sup>5</sup> oder Connaisseur der Machtpolitik?*

Das „Gleichgewicht der Mächte“<sup>6</sup> ist zweifellos die erste Assoziation, die der Name des habsburgischen Diplomaten Clemens Metternich auslöst, und gewiss steht etwas Restauratives und Bewahrendes im Vordergrund, bevor man in ihm einen Vorbereiter der Europäischen Einigung, gar einen der ersten Europäer

<sup>4</sup> Vgl. *Wessels*, Jean Monnet – Mensch und Methode. Überschätzt und überholt?, Institut für Höhere Studien Wien, Bd. 74, Mai 2001, S. 3.

<sup>5</sup> Vgl. die Biographie von *Herre*, Metternich – Staatsmann des Friedens, 1997.

<sup>6</sup> Das Gleichgewichtsprinzip galt ihm als ‚Regulativ‘ in einer anarchistischen Gesellschaft. *Kraus*, Politisches Gleichgewicht und Europagedanke bei Metternich, 1993, S. 7f.

wahrzunehmen vermag<sup>7</sup>. Schließlich war der Reichsgraf und Fürst<sup>8</sup>, der drei Jahre nach der Niederlage des Heiligen Römischen Reiches gegen Napoleon im Jahre 1809 die Außenpolitik des Habsburgerreiches übernahm, in erster Linie der Architekt des Wiener Kongresses von 1815 und damit des Beginns der Restauration auf europäischem Boden.

Neben dem dominierenden Bild des geschliffenen Machtpolitikers tritt jenes des ruhigen Intellektuellen zumeist in den Hintergrund, dabei war sein Konservatismus auch aufklärerischen Ursprungs<sup>9</sup> und er selbst „kein von Macht getriebener Emporkömmling“<sup>10</sup>.

Vielmehr entsprach der „Versuch [der Aufklärung], für alle Prinzipien aufzustellen und jeden Regeln zu unterwerfen, [...] seiner Vorstellung von öffentlicher Ordnung, in der er seine Welt erhalten wissen wollte – weniger seiner privaten Haltung, die nicht so starr war [...]“<sup>11</sup>.

Seine Welt war jene, in der er als Sechszehnjähriger die Erstürmung der Bastille in Straßburg miterlebte und später als österreichischer Botschafter in Paris die Expansion napoleonischer Herrschaft. Seine Welt war die eines durch die französische Revolution tief verunsicherten Europas, in dem die Idee eines Kontinums der Staatenwelt, wie sie etwa Edmund Burke 1790<sup>12</sup> entwarf, nicht ohne Wiederhall blieb. Eine Staatenwelt, die bereits seit dem Spanischen Erbfolgekrieg zwischen zwei konkurrierende Ordnungsprinzipien gespannt war: einer europäischen Hegemonialmacht stand die Idee eines Mächtegleichgewichts gegenüber<sup>13</sup>.

Metternich kam als jüngstes von vier Geschwistern am 15. Mai 1773 in Koblenz zur Welt und entstammte reichsunmittelbarem Adel. Sein Vater Franz Georg Graf von Metternich, kaiserlicher Gesandter an geistlichen Kurhöfen und in den österreichischen Niederlanden, heiratete Maria Beatrix von Kagen-  
eck, die dem vorderösterreichischen Adelsgeschlecht Breisgau angehörte<sup>14</sup>.

Der Werdegang des künftigen Staatskanzlers begann in Straßburg (1788–90) als Schüler der Diplomatenschule des damals hoch angesehenen Rechtsgelehrten Christoph Wilhelm von Koch, welcher ihn als erster mit dem Gedankenbild eines Mächtegleichgewichts bekannt machte<sup>15</sup>. Danach kehrte Metternich zurück und widmete sich in Mainz (1790–92) dem Studium der Geschichte. Fol-

<sup>7</sup> Vgl. *Seward*, Metternich, the first European, 1991.

<sup>8</sup> Durch Heirat mit Eleonore Kaunitz 1795.

<sup>9</sup> *Fenske*, Politisches Denken von der Französischen Revolution bis zur Gegenwart, in *Fenske u. a.* (Hrsg.) Geschichte der politischen Ideen, 1994, S. 417.

<sup>10</sup> *Kraus* (Fn. 6), S. 26.

<sup>11</sup> *Herre* (Fn. 5), S. 18.

<sup>12</sup> *Burke*, Reflections on the Revolution in France. Metternich lernte Burke auf einer Reise nach England 1794 kennen. *Herre* (Fn. 5), S. 38 und vgl. *Fenske* (Fn. 8) S. 416.

<sup>13</sup> *Kilb*, Die Erfindung des europäischen Gleichgewichts, FAZ, 8. 9. 2001, S. I.

<sup>14</sup> *Herre* (Fn. 5), S. 13.

<sup>15</sup> *Ebd.*, S. 20f.

genreich wird dort die Begegnung mit dem Historiker Niklas Vogt, dessen Schriften, insbesondere „Über die europäische Republik“ von 1787/92 und das darin entworfenen Konzept ständiger An- und Abstoßung und der somit notwendigen Suche nach einem Ausgleich der Kräfte, sein politisches Denken prägen werden<sup>16</sup>. Sein geschichtsbewusster Konservatismus war indes keiner, der gesellschaftlichen Wandel leugnete. Er erkannte die „Tendenz der Staaten, sich einander zu nähern und in irgend einer Weise in einen gesellschaftlichen Verbund zu treten [...]“<sup>17</sup>, aber für ihn galt: das durch die französische Revolution ausgelöste „dynamische Element muß wieder aus der Innenpolitik verschwinden, die Gesellschaftsordnung stabilisiert werden“<sup>18</sup>.

Fünf Jahre nach dem Ausbruch der französischen Revolution verlor die Familie ihren Besitz auf dem linken Rheinufer und musste nach Wien übersiedeln. Für Metternich sollte sich dies als Glücksfall erweisen, denn die Geschmeidigkeit seiner Umgangsformen in der Wiener Gesellschaft gereichte ihm rasch zum Vorteil. Er war ein „Deutscher aus dem Rheinland, aristokratisch erzogen, französisch gebildet, europäisch orientiert“<sup>19</sup>. Im Jahre 1801 reiste Metternich als Gesandter nach Dresden, weilte von 1803 bis 1806 in gleicher Funktion in Berlin, um daraufhin Botschafter in Paris zu werden, wo er im produktiven Wettstreit mit Talleyrand „seine diplomatischen Fähigkeiten zur Meisterschaft ausbildete“<sup>20</sup>. Mit dessen Hilfe<sup>21</sup> kommt nach der Niederlage Österreichs gegen Napoleon der Frieden von Schönbrunn vom Oktober 1809 zustande, und Metternich übernimmt die Leitung der auswärtigen Politik des Kaiserreichs. Sein taktisches Geschick erwies sich besonders bei der von ihm eingefädelteten Vermählung Napoleons mit Marie Luise, der Tochter von Kaiser Franz I., im Folgejahr und sollte dazu führen, dass sich Österreich alsbald wieder zu den europäischen Großmächten zählen durfte: Kam die Niederlage Napoleons vor den Toren Moskaus für Metternich auch überraschend<sup>22</sup>, so setzte er sich im Jahre 1813 an die Spitze der erfolgreichen anti-napoleonischen Koalition. Dabei hätte er sich mit Napoleon arrangieren können, „wenn [...] der Imperialismus des Franzosen nicht andere Staaten verschlungen oder – wie seinen eigenen – zu verschlingen gedroht hätte“<sup>23</sup>. Die von ihm geschmiedete Allianz aus Österreich, Russland, Preußen und England schloss die bemerkenswerten Friedensschlüsse von Paris der Jahre 1814/1815. Bemerkenswert insofern, als Metternich, um das

<sup>16</sup> Fenske (Fn.9), S. 418.

<sup>17</sup> Kraus (Fn.6), S.32.

<sup>18</sup> Fenske (Fn.9), S. 418.

<sup>19</sup> Mann, Deutsche Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts, 1997 [EA 1958], S. 115.

<sup>20</sup> Raab, Metternich, in *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), Staatslexikon, Band 3, 1995, S. 1143.

<sup>21</sup> Kraus (Fn.6), S.36.

<sup>22</sup> Kraus (Fn.6), S.42.

<sup>23</sup> Herre (Fn.5), S.309.

europäische Machtgefüge nicht zu destabilisieren, auf einen *Siegfrieden* (und damit Kriegsschädigungen) verzichtete.

Stattdessen läutete der Wiener Kongress das Zeitalter der Restauration, aber auch eine Phase des Friedens in Europa ein. Bis zum Kongress von Verona 1822 gedieh Metternichs Kongressdiplomatie, eine aus heutiger Sicht einfache Abfolge europäischer Regierungskonferenzen, während derer die europäischen Mächte *gleichberechtigt* über ihnen zur Aufrechterhaltung des Gleichgewichts notwendig erscheinende Interventionen berieten. „Erkauft“ wurde der nachrevolutionäre Friede durch mangelhafte Partizipation jener Geister, die der Liberalismus in Europa geweckt hatte: Die Festigung der Königsmacht und weitreichende Zensur waren Einschränkungen, die die europäischen Revolutionen von 1848 nicht nur nicht zu verhindern wussten, sondern diese begünstigten.

Zutreffend ist die Beschreibung Metternichs als Verfechter eines aufgeklärt-absolutistischen Staates, allerdings nicht mit dem Ziel der Errichtung eines vorrevolutionären Status quo ante. Indes hatte er, der seinen Dienst am Staat und nicht am Volk versah<sup>24</sup>, für seine Bedenken gute Gründe:

„Er hielt nichts von ‚neuen Ideen‘, dem Nationalstaat, der Volkssouveränität, der konstitutionellen Monarchie. Der österreichische Kaiserstaat konnte nicht bestehen, wenn sie triumphierten. England, Rußland, Frankreich, selbst Preußen konnten durch neue Bewegungen vielleicht etwas gewinnen; Österreich nicht.“<sup>25</sup>

Nicht der ruchlose Politiker napoleonischer Prägung ist hier am Werk, sondern der sprichwörtliche *benevolent dictator*, welcher die Lebensinteressen seines Dienstherrn, des heterogenen Staatsgebildes Österreich zu sichern trachtet. Insofern ihm die Machtbalance innerhalb des Habsburgerreiches ein Anliegen war und er dieses Bild auf die internationale Ebene übertrug, gereichte ihm Österreich als Modell Europas, und er identifizierte die „Belange der Mittelmacht mit den Interessen des Staatensystems“<sup>26</sup>.

1821 schließlich erklimmt Metternich den Höhepunkt seiner politischen Macht und wird zum Staatskanzler ernannt, doch der Einfluss schwindet im Zuge der Pariser Julirevolution und innenpolitisch nach dem Tode Franz I. im Jahre 1835<sup>27</sup>. Und zusehends keimen nationale Bewegungen im Vielvölkerstaat, derer der alternde Staatsmann nicht mehr Herr wird.

Nach einem durch die 1848-er Revolution bedingten Exil zunächst in London und später in Brüssel, kehrt Metternich im Jahre 1851 nach Wien zurück, wo er acht Jahre später am 11. Juni stirbt.

<sup>24</sup> Kraus (Fn. 6), S. 19.

<sup>25</sup> Mann (Fn. 19), S. 116.

<sup>26</sup> Vgl. Herre (Fn. 5), S. 313f.

<sup>27</sup> Zur Auseinandersetzung mit seinem wichtigsten innenpolitischen Gegenspieler Graf von Kolowrat siehe Herre (Fn. 5), S. 351ff.

## 2. Jean Monnet – „Dynamik in kleinen Schritten“<sup>28</sup>

Jean Monnet, der „kluge[r] Erfinder tragfähiger Kompromisse [...] zwischen divergierenden Interessen, divergierenden Auffassungen der Nationen oder der Staaten“<sup>29</sup>, war Zeit seines Lebens mehr Architekt der Europäischen Einigung denn ihr Politiker. Gleichwohl er zahlreiche politische Funktionen innehatte, blieb er ein „Politiker ohne Amt und ohne Auftrag“<sup>30</sup>. Er war der Kopf hinter dem Schuman-Plan vom 9. Mai 1950, der die Schaffung des Nukleus der heutigen Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) vorsah. Und folgerichtig wurde er 1952 der erste Präsident der Hohen Behörde der EGKS, der Vorläuferin der Europäischen Kommission.

Welche gesellschaftliche Beachtung bereits dem Beginn der europäischen Einigung und seiner Rolle dabei zuteil wurde, belegt nicht zuletzt die Verleihung des Aachener Karlspreises an Jean Monnet bereits im Jahr darauf. Er selbst beschreibt am treffendsten den friedensschaffenden Aspekt Europäischer Integration<sup>31</sup>:

„Um die gefährdeten friedlichen Beziehungen, die heute in der Welt bestehen, zu retten und sie einem dauerhaften Frieden entgegenzuführen, muß die europäische Lage durch die Einigung der Europäer *umgestaltet* werden. Auf diese Weise werden wir die Bedrohung zum Verschwinden bringen, mit der Europa durch seine Uneinigkeit und seine Schwäche sich selbst und die anderen belastet.“

Geboren am 9. November 1888 in Cognac, führten ihn die Wirrungen des Ersten Weltkrieges recht bald in die Nähe politischer Entscheidungsträger. Nachdem er als junger Mann in das väterliche Unternehmen des Weinhandels<sup>32</sup> eingestiegen war, kümmerte sich der junge Kaufmann nach mehreren Reisen nach Großbritannien und Nordamerika um eine „effektive Zusammenarbeit im Bereich der Rüstungsproduktion und Wirtschaftsversorgung“<sup>33</sup> als Mitglied im Alliierten militärischen Transportkomitee und nahm später überdies „Funktionen bei den Versailler Friedensverhandlungen wahr“<sup>34</sup>. Nach Ende des Krieges war Jean Monnet vier Jahre lang stellvertretender Generalsekretär des Völkerbun-

<sup>28</sup> *Wessels* (Fn. 4), S. 7f.

<sup>29</sup> *Schmidt*, Jean Monnet und das neue Gesicht Europas nach dem Zweiten Weltkrieg, in *Wilkens* (Hrsg.), *Interessen verbinden. Jean Monnet und die europäische Integration der Bundesrepublik Deutschland*, 1999, S. 14.

<sup>30</sup> Ebd. Monnet hielt Zeit seines Lebens kein politisches Mandat inne. Siehe auch *Wessels* (Fn. 4), S. 4. Die wohl ausführlichste Sammlung zu Leben und Werk Jean Monnets stellt die *Fondation Jean Monnet pour l'Europe* in Lausanne zur Verfügung. Monnet hatte die Stiftung 1978 selbst ins Leben gerufen. <http://www.jean-monnet.ch>

<sup>31</sup> *Monnet*, Rede anlässlich der Verleihung des Internationalen Karlspreises zu Aachen, 17. 5. 1953. [http://karlspreis.de/portrait/1953\\_3.html](http://karlspreis.de/portrait/1953_3.html) (eigene Hervorhebung).

<sup>32</sup> Monnets Vater war Direktor der Vereinigung der Weinbauern von Cognac. *Oertel*, Monnet, die Amerikaner und Europa, in: *Die politische Meinung*, Nr. 408, November 2003, S. 85.

<sup>33</sup> *Wessels* (Fn. 4), S. 4.

<sup>34</sup> *Oertel* (Fn. 32).

des und reüssierte in dessen Auftrag später als Wirtschaftsberater u.a. in China, Polen und Rumänien<sup>35</sup>.

Monnet knüpfte bereits während dieser Zeit insbesondere durch Aufenthalte in den Vereinigten Staaten Kontakte zu wichtigen Persönlichkeiten des politischen Lebens, die ihm später von großem Nutzen werden würden. Er, der Investmentbanker, mit Militär- und Rüstungspolitik gleichermaßen vertraut, traf beispielsweise kurz nach dem Münchner Abkommen von 1938 im Auftrag der französischen Regierung mit dem amerikanischen Präsidenten Roosevelt zusammen, um diesen um Unterstützung zum Ausbau der französischen Luftwaffe zu ersuchen<sup>36</sup>. „Konkrete ökonomische Projekte als Instrumente einer politischen Zielsetzung prägten so bereits in einer Frühphase sein Verständnis staatenübergreifender Politik.“<sup>37</sup> In den letzten beiden Kriegsjahren wurde Monnet dann Staatskommissar im französischen Befreiungskomitee für Ernährung, Rüstung und Wiederaufbau<sup>38</sup>. Und bereits damals suchte Monnet weitsichtig Rückhalt für seinen Europagedanken, etwa bei John McCloy, Dean Acheson<sup>39</sup> und John Foster Dulles, deren Zusammenarbeit sich in den Nachkriegsjahren als fruchtbar erweisen sollte.

Bereits 1946 hatte Monnet das neu geschaffene nationale Planungsamt auf Weisung von Charles de Gaulle übernommen und koordinierte insbesondere die finanzielle Unterstützung durch die Vereinigten Staaten. Lebendiges Beispiel seiner persönlichen *special relationship* zu den USA war der Anwalt George Ball, der einige Zeit lang Monnets juristischer Berater in der Planungskommission war und später zum stellvertretenden Außenminister unter Kennedy avancieren sollte<sup>40</sup>.

Monnets politischem Anliegen einer Einheit der europäischen Staaten standen zwei Gedanken Pate<sup>41</sup>: erstens ein wirkmächtiger Schutz gegen die kommunistische Expansion und zweitens die „Einbindung Deutschlands in eine größere Einheit“. In diesem Sinne blieb Monnet der Prägestalt der Erfahrungen der französischen Geschichte ausgesetzt und nahm das Dreiecksgebilde „Frankreich-Europa-Deutschland“<sup>42</sup> als eine unaufhebbare Einheit wahr. Nur kommt er zu dem außergewöhnlichen Schluss, dass wirtschaftlicher Wohlstand und die Durchsetzung des Friedens in Europa nur vermittels einer *unabhängigen* Institution bewerkstelligt werden kann. Europäische Integration derart verstanden,

<sup>35</sup> Weidenfeld, Monnet, in: *Görres-Gesellschaft* (Hrsg.), Staatslexikon, Band 3, 71995, S. 1216.

<sup>36</sup> Oertel (Fn. 32), S. 86.

<sup>37</sup> Wessels (Fn. 4), S. 4.

<sup>38</sup> <http://karlspreis.de/portrait/1953.html>

<sup>39</sup> Oertel (Fn. 32), S. 87.

<sup>40</sup> Grosser, Das Bündnis. Die westeuropäischen Länder und die USA seit dem Krieg, 1978, S. 152.

<sup>41</sup> Siehe im Folgenden: Schmidt (Fn. 29), S. 17.

<sup>42</sup> Gruner, Der Platz Deutschlands in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg aus der Sicht Jean Monnets (1940–1952), in: Wilkens (Fn. 29), S. 32, zitiert nach Wessels (Fn. 4), S. 5.

ließe sich als eine „Fortsetzung französischer Deutschlandpolitik mit anderen, neuartigen Mitteln“ begreifen<sup>43</sup>. Die Schaffung der supranationalen Hohen Behörde sollte folglich, auch angesichts der desolaten Situation der französischen Schwerindustrie, als ein langfristig angelegtes Kontrollinstrument gegenüber der Bundesrepublik dienen, „allerdings mit einem ganz modernen Konzept, das zur Partnerschaft und [...] auf längere Sicht zu einer europäischen Föderation führen soll“<sup>44</sup>.

Die am 18. April 1951 geschaffene Montanunion und die Errichtung supra-staatlicher Autorität auf europäischem Boden war insbesondere für Frankreich und die Bundesrepublik Deutschland ein politischer Akt sondergleichen, die sich aus entgegengesetzten Richtungen annäherten: „Frankreich stieg von der Ebene der vollen Souveränität auf die Supranationalität herunter. Die junge Bundesrepublik, die kaum Souveränität besaß, durfte zur Supranationalität emporsteigen [...]“<sup>45</sup>

Allerdings blieb Monnet die Erfüllung seines zweiten großen Projekts der 50-er Jahre versagt, denn der Plevén-Plan zur Schaffung einer europäischen Verteidigungsgemeinschaft (und damit auch der Politischen Union) scheiterte am Votum der französischen Nationalversammlung am 30. August 1954<sup>46</sup>.

Eine überaus wichtige Rolle spielte für Monnet das „Comité d'action pour les Etats Unis de l'Europe“, ein Netzwerk, welches zahlreiche junge Politiker, Unternehmer und Vertreter der Gewerkschaften in Europa zusammenführte<sup>47</sup>, und welches er nach seinem Ausscheiden 1955 aus der Hohen Behörde ins Leben gerufen hatte. Die Arbeit dieses Aktionskomitees hatte als Impulsgeber ihren Anteil<sup>48</sup> am Zustandekommen der Römischen Verträge, die am 25. März 1957 unterzeichnet wurden.

Im Laufe der 60-er Jahre versuchte Monnet beharrlich auf eine Aufnahme Großbritanniens in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft hinzuwirken, wusste er doch um die Bedeutung des Vereinten Königreichs für das Gelingen des Gemeinsamen Marktes. Da dies im ersten Anlauf noch am Veto de Gaulles gescheitert war, arbeitete der erste Lobbyist Europas am Problem, dass „[...] man die Engländer dazu bewegen musste, überhaupt ein zweites Mal beitreten zu wollen [...]“<sup>49</sup>

<sup>43</sup> Wessels, Ebd.

<sup>44</sup> Schwarz, Adenauer. Band 1: Der Aufstieg, 1876–1952, 1994, S. 719.

<sup>45</sup> Grosser, Mein Deutschland, 1993, S. 202. Mit Inkrafttreten am 24./25. Juli 1952 enden in Deutschland zugleich Ruhrstatut und alliierte Kontrollen im Montanbereich.

<sup>46</sup> Nicht zuletzt der Korea-Krieg minderte rasch die Euphorie über den Schuman-Plan. Siehe Grosser, ebd., S. 204.

<sup>47</sup> Wessels (Fn. 4) S. 5.

<sup>48</sup> So der ehemalige Bundeskanzler Helmut Schmidt. Siehe Schmidt (Fn. 29), S. 15.

<sup>49</sup> Ebd. So konnte Monnet es als Erfolg verbuchen, dass 1968 die drei großen britischen Parteien der Beitrittsanfrage des Komitees Folge leisteten. Grosser (Fn. 40), S. 155.

Drei Jahre nachdem Jean Monnet, der *Inspirator*, zum Ehrenbürger Europas gekürt worden war, verstarb er am 16. März 1979 und wurde in Montfort-l'Amaury bei Paris beigesetzt, bevor er Jahre später auf Anweisung von Mitterrand schließlich ins Panthéon überführt wurde.

Während Wolfgang Wessels als „gelebtes Motto“ Jean Monnets den Untertitel seiner Autobiographie<sup>50</sup> heranzieht, „«nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes»“, darf nicht vergessen werden, dass Monnets pro-europäische Haltung, die die Souveränität der Nationalstaaten in letzter Konsequenz zu überwinden suchte, ihm nicht nur Sympathien einbringen konnte. Als einen „apatride“, einen Vaterlandslosen, hat Charles de Gaulle ihn daher einmal bezeichnet und hinzugefügt: „Ich sage das nicht herabsetzend, ich stelle nur fest.“<sup>51</sup>

## II. Integrationspolitik: Das theoretische „Wie“ des europäischen Einigungsprozesses

Abgeleitet aus den Theorien der Internationalen Beziehungen, entstand seit den 60-er Jahren eine Vielzahl theoretischer Ansätze, die explizit Fragen der europäischen Integration zu beantworten suchten<sup>52</sup>. Während im Zeitraum bis etwa 1980 das „Warum“ des Einigungsprozesses Beachtung fand, rückten jüngere Forschungsarbeiten das politische Handeln des Regierungssystems der EU selbst in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses<sup>53</sup>. Folglich suchte man nach Erklärungen für politische Abläufe innerhalb der Union. Schließlich gewinnen in einer dritten Periode seit den vergangenen 15 Jahren Normen und Wertvorstellungen im Rahmen sogenannter konstruktivistischer Ansätze mehr an Bedeutung. Damit seien nicht länger militärische, wirtschaftliche oder andere Interessen einzelner Staaten oder Akteure als Schlüsselvariablen anzusehen, vielmehr müsse in einem Schritt zuvor die „soziale Konstruktion“ dieser Interessen betrachtet werden. Postuliert wird dabei der Einfluss von in Gesellschaften ver-

<sup>50</sup> *Monnet*, *Memoires*, 1977.

<sup>51</sup> Zitiert nach *Grosser* (Fn. 45), S. 139. Bezeichnenderweise sprach de Gaulle damit über jenen Mann, der anlässlich der Konferenz von Casablanca im Januar 1943 in einem Memorandum an Präsident Roosevelt ausdrücklich auf die Rückerlangung der vollständigen Souveränität Frankreichs nach Kriegsende drängte. *Hackett* (Hrsg.), *Monnet and the Americans. The Father of a United Europe and his US Supporters*, 1995, zitiert nach *Oertel* (Fn. 32), S. 87. Vgl. *Hufeld*, *Europäische Verfassungsgebung*, in diesem Band, II.

<sup>52</sup> Für eine umfassende Darstellung siehe *Rosamond*, *Theories of European Integration*, 2000. Die Abgrenzung zu Theorien der Internationalen Beziehungen erläutert *Pollack*, *International Relations Theory and European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, Jg. 39, Nr. 2, 2001, S. 221–244.

<sup>53</sup> *Diez/Wiener*, *Introducing the Mosaic of Integration Theory*, in: *Wiener/Diez* (Hrsg.), *European Integration Theory*, 2004, S. 7f.

ankerten Ideen, Werten und Normen, die jedwede Präferenzen im Vorfeld beeinflussen. Epistemologisch betrachtet, negieren konstruktivistische Sichtweisen, anders als empirische (oder rationalistische), die instrumentelle Rationalität handelnder Akteure. Dies erschwert theoretische Brückenschläge innerhalb der Disziplin<sup>54</sup>. Beide hier zu behandelnden Ansätze zählen indes zur empirisch-analytischen Gruppe.

### 1. Monnet und (Neo-)Funktionalistische Erklärungsansätze

Der Versuch, Jean Monnets Leitbilder politikwissenschaftlich zu fassen, bleibt zunächst ambivalent, denn einerseits faszinierte ihn die Idee der (bundesstaatlich) Vereinten Staaten Europas, wie sie etwa Winston Churchill 1946 oder zuvor Victor Hugo 1851<sup>55</sup> beschworen hatten, und zugleich „unterstützte er später regelmäßige Gipfelkonferenzen in Form des Europäischen Rats, der in der Regel intergouvernementalen Leitbildern zugeordnet wird“<sup>56</sup>.

Um sich der Frage nach dem Wie europäischer Integration zu nähern, gliedert Wolfgang Wessels die Monnet-Methode in acht gleichberechtigte Teilelemente<sup>57</sup>: – Konkrete Solidarität der Tat; – Begrenzte Übertragung von realen Kompetenzen; – Etappe(n) auf dem Weg zu einer noch wenig ausgeprägten finalité; – Ökonomische Instrumente als Mittel der politischen Integration; – Koppelprodukt von Politikfeld und institutioneller Gestaltung; – Im Konsens getroffene Eliten-Entscheidungen; – Grundentscheidung für die europäische Föderation als europäische Friedensgemeinschaft; – Der französisch-deutsche Kern als Nukleus der Einigungspolitik.

- 1.) Hierbei liegt die Betonung auf „konkret“ und dem Vorrang genau benannter Projekte vor Grundsatzserklärungen.
- 2.) Es wird keine umfassende Verfassungsordnung angestrebt, sondern eine begrenzte Übertragung nationaler Souveränität zwecks effektiver Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten.
- 3.) Integrationsfortschritte werden zwar in Etappen unterteilt, aber zentrales Element ist die *Ergebnisoffenheit*. „Was klein anfängt, wird einer internen, endogenen Logik folgend zu einem noch nicht eindeutig festlegbaren Ziel vorstoßen.“<sup>58</sup>
- 4.) Die Ökonomie wird Mittel zur strategischen Durchsetzung politischer Ziele, da enge wirtschaftliche Beziehungen „den politischen Souveränitätskern

<sup>54</sup> Einen Versuch der Zusammenführung unternimmt *Risse*, Konstruktivismus, Rationalismus und Theorien Internationaler Beziehungen – warum empirisch nichts so heiß gegessen wird, wie es theoretisch gekocht wurde, in: *Hellmann/Wolf/Zürn* (Hrsg.), Forschungsstand und Perspektiven der Internationalen Beziehungen in Deutschland, 2004, S. 99–133.

<sup>55</sup> Winston Churchill in Zürich, 19. 9. 1946; Victor Hugo in Paris, 17. 7. 1851.

<sup>56</sup> *Wessels* (Fn. 4), S. 5f.

<sup>57</sup> Im Folgenden siehe *Wessels* (Fn. 5), S. 7ff.

<sup>58</sup> *Ebd.*, S. 8.

von Nationalstaaten aushöhlen, zugunsten einer Entwicklung von inter- und transnationaler Politik.“<sup>59</sup>

- 5.) Fortschritte im Ausbau des institutionellen Ordnungsrahmens der EU lassen sich an konkrete Projekte in Politikfeldern koppeln und bedingen sich dann gegenseitig, bzw. Souveränitätsverzicht wird zum Preis zum Erreichen gemeinschaftlicher Ziele.
- 6.) Zwar gilt ein klarer Vorzug zugunsten des Einstimmigkeitsverfahrens, aber Beschlüsse werden durch Eliten hervorgebracht.
- 7.) Übergeordnetes Ziel der Integration ist die Wahrung des Friedens und nicht die Wohlstandsmehrung. Letztere ist vielmehr Mittel zum Zweck.
- 8.) Monnet hätte mit Begriffen wie „Kerneuropa“ oder „Avantgarde“ sicherlich wenig Schwierigkeiten, galt ihm doch wie bereits erwähnt die deutsch-französische Zusammenarbeit als unabdingbar für den Erfolg der Europäischen Gemeinschaft.

Bei alledem bleibt es schwierig, für die Methode Monnet einen eindeutigen Theorierahmen zu bestimmen<sup>60</sup>, da alle genannten Elemente zugleich relevant waren und Monnet als Ideengeber ohne formale Macht seine Einflussnahme in Gesprächen und Netzwerken suchte. Dennoch lassen sich Anknüpfungen zu einer frühen Theorie Europäischer Integration herstellen:

Analog zur Kernaussage des Funktionalismus<sup>61</sup> steht bei Monnet europäische Integration als ein *Ablauf* im Vordergrund, der gewissermaßen im Gegensatz zu Nationalstaaten und als Beschränkung ihrer Machtfülle verstanden wird (siehe Punkte 3 und 4). Aus funktionalistischer Betrachtungsweise bedingt die Funktion eines sich entwickelnden politischen Verbandes (also seine Problemlösungsfähigkeit) seine institutionelle Ausgestaltung. Vereinfacht formuliert, folgt in Bauhausscher Klarheit die Form der Funktion nach.

Der (sich erweiternde) Binnenmarkt schlüpft dabei in die Rolle jener Funktion, die eine supra-staatliche Ordnung erst notwendig macht und legitimiert. Die von Monnet aus strategischen Gründen betonte Ergebnisoffenheit, um überhaupt Integrationsfortschritte zu erzielen, kommt in der Sprache der Theorie einer selbstinduzierten Sachlogik gleich, die im Begriff des *spill-over* ihren Ausdruck gefunden hat. Demnach erzeugen bereits wenige gemeinschaftliche Regelungen Auswirkungen auf andere Sachbereiche (Externalitäten) und somit Anreize zu einer sich stetig ausweitenden Integration.

Das heißt aber auch, dass jener Prozess weniger politisch denn *technokratisch* vonstatten geht und darüber hinaus zulasten der Nationalstaaten verläuft, die

<sup>59</sup> Ebd., S.9.

<sup>60</sup> Weidenfeld (Fn.35), S. 1216.

<sup>61</sup> Die bekanntesten Vertreter sind David Mitrány, Ernst B. Haas und Leon Lindberg. Siehe v.a. Haas, *The Uniting of Europe*, 1958.

einmal in Gang gesetzte Verfahren nicht mehr hinreichend kontrollieren können<sup>62</sup>.

Dennoch, Monnet als einen frühen Funktionalisten zu bezeichnen, wäre unpräzise. Zwar gibt es Übereinstimmung hinsichtlich der Tendenz zu einer Bürokratisierung politischer Macht und der Bedeutung von Eliten, doch bleiben bei ihm die Nationalstaaten die Herren des Verfahrens. Wie nachfolgend gezeigt wird, ähnelt insbesondere die Verknüpfung von Sachpolitiken mit Souveränitätsverzicht (siehe Punkt 5) intergouvernementalen Herangehensweisen.

## 2. Metternich und die Theorie des (Liberalen) Intergouvernementalismus

Im Gegensatz zum oben ausgeführten technokratischen Verlauf europäischer Integration, postulieren sogenannte realistische Theorien der internationalen Beziehungen Nationalstaaten als Triebfedern und Hauptakteure jedweden Integrationsfortschrittes. Der staatszentrierte Realismus im Sinne Metternichs<sup>63</sup> ist zwar weit entfernt von moderner Theoriebildung, teilt aber mit ihr die Vorstellung der Existenz eines strategischen Nullsummenspiels, wonach die Gewinne des einen stets Verluste des anderen seien. Eine der jüngeren Varianten dieser Strömung steht nun im Blickpunkt.

Der (liberale) Intergouvernementalismus<sup>64</sup> hat Kernelemente realistischer Theorie übernommen, sie aber um zwei wesentliche Neuerungen erweitert: Zum Einen seien nicht länger sicherheitspolitische und militärische Ziele die Antriebskraft der Nationalstaaten, sondern primär ökonomische Interessen. Zum Anderen löst sich der Blick methodisch vom monolithisch aufragenden Nationalstaat. Stattdessen suchen Forscher nun nach den innerstaatlichen Determinanten staatlicher Präferenzbildung und versuchen die Bedeutung von *do-*

<sup>62</sup> Abgesehen von methodischen Bedenken, ist die häufigste Kritik dieses Ansatzes, dass Integrationshemmnisse teils nur unbefriedigend erklärt werden. Andererseits erscheint plausibel, dass etwa der Konvent die in der Erklärung von Laeken formulierte Aufgabe sehr weit interpretierte, und die Mitgliedstaaten nach Vorlage des Konventsenwurfs diesen nur schwer hätten unbeachtet lassen können. Vgl. auch *Große Hüttmann*, in: PIN (Fn. 2), S. 6f.

<sup>63</sup> Timothy Garton Ash schreibt treffend: „Zu diesem großen Spiel gehört bei weitem nicht nur Krieg, sondern auch öffentliche und Geheimdiplomatie, Staatskunst mit ökonomischen Mitteln, Gipfeltreffen, private Verständigungen und feierliche Allianzen, darunter auch die angeblich dauerhaften – ob Ententen, Imperien, Achsen, Pakte, Commonwealths, Blöcke oder Gemeinschaften.“ *Ash*, Im Namen Europas. Deutschland und der geteilte Kontinent, 1993, S. 525.

<sup>64</sup> Maßgeblicher Autor ist Andrew Moravcsik. Siehe v.a. *Moravcsik*, Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergouvernementalist Approach, in *Journal of Common Market Studies*, Jg. 31, Nr. 4, 1993, S. 473–524; *ders.*, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Relations, in *International Organization*, Jg. 51, Nr. 4, 1997, S. 513–553; *ders.*, The Choice for Europe. Social Purpose and State Power From Messina to Maastricht, 1998.

*mestic politics* für staatliches Handeln auf europäischer Ebene fruchtbar zu machen.

Waren für die älteren Strömungen Realismus und Neo-Realismus noch relative Machtgewinne entscheidend, so handeln Staaten nun gemäß ihrer absoluten ökonomischen Interessen und kontrollieren vollständig den Integrationsprozess. Bei Monnet und in der Folge in funktionalistischer Perspektive wurde dem etappenweisen Integrationsverfahren eine Eigendynamik unterstellt, die die Kontrolle der Mitgliedstaaten letztlich umginge. Jene Eigendynamik wird im liberalen Interg. negiert. Integration sei keineswegs eine sich bürokratisch-technokratisch vollziehende Bewegung, sondern reiche nur so weit, wie es den Mitgliedsstaaten gefiele. Im Funktionalismus ist die Schaffung der Union eine Form *staatlich-institutioneller Reflex* auf entstandene Problemstellungen der Nachkriegszeit. Im theoretischen Gegenentwurf ist die EU ein reines *Verhandlungssystem*, innerhalb dessen seine Mitglieder Souveränitätsverzicht als strategisches Mittel einsetzen. Die oben postulierte schleichende Aushöhlung *staatlicher* Souveränität ist von dieser Warte aus kühle Berechnung.

Der liberale Intergouvernementalismus bedient sich dabei der Institutionenökonomik und modelliert das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten analog zum Prinzipal-Agenten-Verhältnis, wonach die suprastaatlichen Institutionen lediglich Ausführende ohne eigene Handlungsautonomie (Agenten) der Mitgliedstaaten (Prinzipale) seien.

Große Bedeutung kommt dabei der innerstaatlichen Präferenzbildung zu. Konnte Metternich noch seine eigenen Überlegungen zur Staatsräson erheben, ist in modernen Zeiten ihr Zustandekommen ein facettenreicheres: Regierungen aggregieren die Präferenzen gesellschaftlicher Gruppen vor dem Hintergrund des Einflusses auf ihre Wiederwahlwahrscheinlichkeit. Aufgrund ihrer zumeist besseren Organisierbarkeit, werden ökonomische Gruppen überproportional berücksichtigt. Liberal ist dieser Theorieansatz, im Sinne eines pluralistischen Wettbewerbs innerstaatlicher Gruppierungen um politische Einflussnahme.

Europäische Integration vollzieht sich demnach primär am Verhandlungstisch der großen Regierungskonferenzen und damit außerhalb der EU selbst. Ähnlich der Metternichschen Kongreßdiplomatie, sind gefasste Beschlüsse dieses europäischen *Bargaining* Ausdruck der jeweils relativen Verhandlungsmacht ihrer Teilnehmer. Nur ist diese nicht länger martialisch definiert, sondern hängt von den Präferenzintensitäten und jeweiligen Alternativdrohungen ab, die ganz wesentlich vom innerstaatlichen *Verhandlungsmandat* abhängen. Kontraintuitiv können Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene mitunter desto mehr Einfluss geltend machen, je geringer ihr Spielraum auf der nationalen Ebene ist<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Den Anstoß hierzu lieferte *Putnam*, *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-le-*

Dem berechtigten Einwand, warum Institutionen überhaupt geschaffen und Hoheitsrechte aufgegeben werden, begegnen Vertreter dieser theoretischen Richtung mit dem Argument, dass dies nur geschehe, wenn alle Beteiligten ein glaubwürdiges Interesse an einer Selbstbindung aufwiesen<sup>66</sup>. Tatsächlich bleibt aber das Manko, dass der Einfluss suprastaatlicher Institutionen und nicht-staatlicher Akteure unzureichend erklärt wird.

Nicht unerwartet folgt aus den vorangegangenen Überlegungen die zum Funktionalismus umgekehrte Schlussfolgerung, wonach die Europäische Integration den Nationalstaat eher stärke denn schwäche.

### III. (Staatliche) Souveränität in der EU

Hinter divergierenden Theorien europäischer Integration verbergen sich unausweichlich auch Werturteile und Vorstellungen, wie ein solcher Staatenverbund zu funktionieren habe. Meiner Ansicht nach ist Souveränität im europäischen Kontext eine Schlüsselkategorie zum Verständnis und Vergleich solcher theoretischer Erklärungsrahmen. Die Frage, inwieweit die Handlungsfähigkeit der Union mit einem inhärenten Demokratiedefizit verknüpft ist, oder davon unabhängig betrachtet werden kann, hängt wesentlich davon ab, welchen theoretischen Prämissen man zu folgen bereit ist.

#### 1. *Pooled Sovereignty*

Zu seiner großen Überraschung erreichte den tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus im April 2003 eine rüde Zurechtweisung: Während der Unterzeichnung der Beitrittsakte der Tschechischen Republik zur Aufnahme in die Europäische Union hatte er es „gewagt“, diesen Schritt als einen teilweisen Verlust nationaler Souveränität zu titulieren. Der Gegenwind vom Außenministerium war schneidend und Außenminister Cyril Svoboda belehrte das Staatsoberhaupt mit der Bemerkung, ein jeder Jurastudent fiele durchs Examen, wenn er solches von sich gebe<sup>67</sup>.

---

vel games, in *International Organization*, Jg. 42, Nr. 3, 1988, S. 427–460. Beispielhaft erwähnt sei Madeleine Hosli Studie zur deutschen Verhandlungsmacht bei der Errichtung der Europäischen Zentralbank. *Hosli*, The creation of the European economic and monetary union (EMU): intergovernmental negotiations and two-level games, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 7, Nr. 5, 2000, S. 744–766.

<sup>66</sup> Ein gutes Beispiel für die Strategie des „tying one’s hands“ ist die Schaffung der unabhängigen Institution EZB zur Wahrung der gemeinsamen Geldpolitik.

<sup>67</sup> „Kdyby toto řekl student právnické fakulty, tak neudělá zkoušku“; So gegenüber Journalisten (18. 4. 2003): [http://www.tiscali.cz/news/news\\_center\\_030418.592545.html](http://www.tiscali.cz/news/news_center_030418.592545.html)

Nun galt und gilt die Tschechische Republik zwar als besonders europaskeptisch<sup>68</sup>, doch ähnliche Zwischenfälle ließen sich auch in Ungarn und weiteren mittel- und osteuropäischen Staaten finden und spiegeln ein nicht ganz rationales Verhältnis zum vollzogenen EU-Beitritt wider.

Hinter dieser *Irrationalität* verbirgt sich die Frage nach dem Verbleib und Wandel nationalstaatlicher Souveränität innerhalb der Europäischen Union und davon ausgehend nach politischen Gestaltungsspielräumen, die bestehen bleiben und solchen, die eingebüßt werden.

Seit dem Zweiten Weltkrieg und dem Beginn der EWG hat sich in Europa ein Wandel des Souveränitätsverständnisses vollzogen, der sich im Vergleich zu den Vereinigten Staaten offenbart: Für den französischen Staatsrechtler Jean Bodin bedeutet Souveränität die interne als auch externe Unabhängigkeit eines „starken“, keinem Gesetz unterworfenem Staates<sup>69</sup>.

Diese europäische Erfindung einer unitarischen Souveränität ist nicht zuletzt territorial definiert. Zum Staatsvolk und der Staatsgewalt tritt in der Trias der Staatslehre das Staatsterritorium hinzu. Im Völkerrecht ist diese territoriale Definiertheit des Rechtsobjekts von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus gilt, dass verschiedene Völkerrechtssubjekte untereinander gleichgestellt sein müssen. Angewendet auf internationale Verträge und Organisationen folgt daraus das Primat des Konsensverfahrens gegenüber von Mehrheitsentscheidungen<sup>70</sup>.

Im Laufe ihrer Entwicklung haben sich die Staaten in der EU allmählich von diesem unitarischen Konzept abgewandt: stattdessen wird Souveränität nunmehr durchaus als teilbar erachtet und diese in Schritten auf die Gemeinschaftsebene übertragen.

Auf europäischer Ebene zu beobachten ist eine Form der sogenannten „pooled sovereignty“, also einer zusammengefügten oder auch geschichteten Form der Souveränität<sup>71</sup>, der freiwilligen Übertragung gesetzgeberischer Hoheitsrechte auf eine höhere Ebene. Entscheidend dabei ist, dass dieser Schritt gesetzesähnliche Maßnahmen ermöglicht, die sich auch gegen den Willen von Nationalstaaten richten können und folglich die Durchbrechung genuin nationaler Kompetenzen ermöglichen.

Aus dieser spezifisch europäischen Perspektive ist Souveränität aber nicht länger an ein festumrissenes Territorium gebunden, sondern vielmehr das Er-

---

<sup>68</sup> Vgl. Eurobarometer 2003, 2004.

<sup>69</sup> Zitiert nach *Keohane*, Ironies of Sovereignty, in *Journal of Common Market Studies*, Jg. 40, Nr. 4, 2002, S. 746f. Heutzutage liegt darin einer der Gründe für die „Zurückhaltung“ der Vereinigten Staaten bei der Ratifizierung internationaler Verträge (z.B. Kyoto-Protokoll, Internationaler Strafgerichtshof).

<sup>70</sup> Allerdings gibt es neben der EU weitere Ausnahmen, etwa den IWF und die Weltbank, in denen qualifizierte Mehrheitsregeln zum Einsatz gelangen.

<sup>71</sup> *Keohane* (Fn. 69), S. 746.

gebnis zahlreicher und in erster Linie zwischenstaatlicher Verhandlungsprozesse<sup>72</sup>.

Aber die beschriebene teilweise Übertragung von Souveränitätsrechten hat ihre Kehrseite: Denn das Nebeneinander von nach wie vor nationalstaatlich geregelten und gemeinschaftlich erfassten Politikfeldern führt dazu, dass die EU mit ihrem System der pooled sovereignty immensen Aufwand betreiben muss, um überhaupt zu Entscheidungen zu gelangen. Anders gewendet verlangsamt die Zahl der an der Entscheidungsfindung beteiligten Akteure den Ablauf der Entscheidung selbst und führt nicht selten zu wenig innovativen Konsenslösungen<sup>73</sup>.

Bis zum Inkrafttreten des Verfassungsentwurfs gelangen seit November 2004 die Bestimmungen des Vertrages von Nizza zur Anwendung. Bei allen Verfahren, die nicht im Konsens und damit einstimmig entschieden werden, wird eine sogenannte dreifache Mehrheit erforderlich: Mehrheit der Stimmen im Ministerrat, Mehrheit der Mitgliedsländer und eine Mehrheit der gesamten Bevölkerung. Durch die erhöhten Forderungen an das Mehrheitsquorum verlangsamt sich der Entscheidungsfindungsprozess erheblich<sup>74</sup>.

Gewissermaßen im Austausch erhalten die Mitglieder der Union dafür zentristische, am Status quo orientierte, aber damit auch dem Mehrheitswillen Rechnung tragende Politikergebnisse.

Nun ist die Übertragung von Souveränität unter zwei Bedingungen unproblematisch: Erstens, wenn sie demokratisch verläuft, das heißt, ihre Träger (Parlamente als Repräsentanten der Bevölkerungen oder per Volksentscheid) müssen sie freiwillig übertragen haben, und zweitens müssen sie danach in der Lage sein, ihre (begrenzte) Teilhabe effektiv und effizient zu gestalten und ggf. Kompetenzen wieder zurückzufordern.

## 2. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union

Europäische Volksherrschaft oder „enlightened despotism“<sup>75</sup> – aufgeklärter Despotismus? Politikwissenschaftler bezeichnen die Gestalt der Europäischen Union häufig als ein „Mehr-Ebenen-System“<sup>76</sup>. Damit wird unterstellt, dass es sich bei der EU zwar um ein politisches System „sui generis“ handle, aber eben doch um ein politisches System, und als solches analog zu anderen auch analy-

<sup>72</sup> Ebd., S. 748.

<sup>73</sup> Ebd., S. 759.

<sup>74</sup> Siehe hierzu *Baldwin* (Hrsg.), *Nice try. Should the Treaty of Nice be ratified?*, 2001.

<sup>75</sup> *Hix*, *The End of Democracy in Europe? How the European Union (As Currently Designed) Restricts Political Competition*, April 2003, S. 2.

[http://personal.lse.ac.uk/hix/Working%20Papers/Hix\\_End\\_of\\_Democracy\\_in\\_Europe.pdf](http://personal.lse.ac.uk/hix/Working%20Papers/Hix_End_of_Democracy_in_Europe.pdf)

<sup>76</sup> Der Begriff „Multi-level governance“ trägt dem Umstand Rechnung, dass, im Gegensatz zu Nationalstaaten, im Falle der EU lokale, regionale, nationale, transnationale und internationale Akteure interagieren und dass ihre Interaktionsmuster stark variieren können.

sierbar sei. Zur nationalstaatlichen Entscheidungsebene gesellt sich eine weitere auf supranationaler Ebene hinzu. Allerdings besteht zwischen diesen beiden Schichten politischer Verantwortlichkeit ein entscheidender Unterschied, dessen Ergebnis als „Entparlamentarisierung“ bezeichnet wird<sup>77</sup>. Außer im Falle von Minderheitsregierungen stützt die Parlamentsmehrheit die Regierung. Die EU als supranationale Ebene eröffnet den Exekutiven damit mehr Handlungsspielraum, da es für Volksvertretungen schwieriger wird, ein Veto einzulegen. Eine Verschiebung der Kontrolle von Politikergebnissen von der parlamentarischen Ebene auf die Exekutivebene ist die Folge<sup>78</sup>.

Ohne die breite akademische Debatte nachzeichnen zu wollen, fallen zwei entgegengesetzte Positionen auf: Kritiker des demokratischen Prozesses in der Union folgen beispielsweise der Argumentation des deutschen Bundesverfassungsgerichts, wonach die Legitimation verdünnt sei. Allerdings gehen Vertreter dieser Auffassung häufig von einem staatlichen Legitimationskonzept aus, vom einheitlichen, zur Legitimation fähigen Volk. Da es das europäische Volk nicht gibt, droht das beschworene Demokratiedefizit bei einem solchen Legitimationsverständnis unentrinnbar zu werden.

Die Gegenseite bemerkt hingegen zutreffend, dass europäische Politik häufig transparenter verläuft und generiert wird als die manches Nationalstaates. Aus intergouvernementaler Sicht bedeutet der Machtzuwachs des europäischen Parlaments seit den Vertragsrevisionen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, dass die „Demokratisierung“ europäischer Politik gewissermaßen Schritt hält mit fortschreitender Integration<sup>79</sup>. In der Tat brachten alle drei Vertragsänderungen und der Verfassungsentwurf (Art. I-20 VVE) eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments mit sich.

Zumeist beschränkt sich die Analyse allerdings nur auf die jeweiligen Ergebnisse von Regierungshandeln, also den policy-output. Ein anderer Weg betrachtet zunächst die Inputseite, den Verlauf der Willensbildung und Teilhabe. Im Grunde könnten Europas Bürger zufrieden sein, sofern sie wüssten, dass die Europäische Union nur Maßnahmen beschließt, die in ihrem Interesse sind und ihren Minderheiteninteressen ausreichend Schutz gewähren. Das erforderliche Quorum für qualifizierte Mehrheiten des Nizza Vertrages legt diese Vermutung nahe.

Aber reicht das aus? Mit Einschränkungen lässt sich die etwas anstößige Bezeichnung des politischen Systems der EU als eine Art „aufgeklärter Despotismus“ aufrecht erhalten, denn aus Gründen der Effizienz wird teilweise auf demokratischen Wettbewerb, also auf *rivalisierende* Politikangebote verzichtet. Die-

---

<sup>77</sup> Vgl. u. a. den Beitrag von *Dieringer*, Entparlamentarisierung oder Renaissance der Volksvertretungen?, in diesem Band.

<sup>78</sup> *Hix* (Fn. 75), S. 6.

<sup>79</sup> Vgl. insbesondere *Moravcsik*, Reassessing Legitimacy in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, Jg. 40, Nr. 2, 2002, S. 603–624.

ser Wettbewerb sichert aber die Teilhabe des Einzelnen an der Willensbildung auf nationaler wie auf europäischer Ebene. Zieht man die niedrigen und sinkenden Wahlbeteiligungen zum Europäischen Parlament<sup>80</sup> heran, bestehen durchaus Zweifel daran, dass Wähler ihren Einfluss als signifikant erachten. Vielmehr entsteht Politikverdrossenheit aus eben jener Unfähigkeit, der eigenen Wahlentscheidung eine Auswirkung auf das politische Ergebnis zuzuordnen.

Demokratischer Wettbewerb ist aus zwei Gründen notwendig. Erstens: geringe Formen politischer Auseinandersetzung führen zu einem den Status quo erhaltenden Gleichgewicht, sprich Amtsinhaber werden bevorteilt. Je weniger die Parteien mit ihren Politikvorschlägen und -programmen voneinander abweichen, desto eher werden Wähler der einzelnen Stimmenscheidung gegenüber gleichgültig sein. Das stellt bisherige Amtsinhaber besser. Zweitens ist Wettbewerb notwendig, um Innovationen gewährleisten zu können. Ganz im Sinne Schumpeters und von Hayeks ist politischer Wettbewerb, verstanden als kreativer Entdeckungsprozess<sup>81</sup>, insofern notwendig, als damit auch langfristige, und/oder strukturelle Aufgaben der Union in Angriff genommen werden können. Negativ formuliert, führen die oben genannten Elemente des politischen Prozesses zwar zu einer am Medianwähler orientierten zentristischen Politik. Dies wird allerdings um den Preis geringerer politischer Innovation erkauft, da der demokratische Wettbewerb systematisch beschränkt wird.

Daraus folgt: auch wenn auf der Ergebnisseite von Politik kein Demokratiedefizit feststellbar sein sollte, finden sich doch Anzeichen dafür, dass die Verfahren der Inputseite zu einer geringeren Erneuerungskraft führen und überdies die Wahrscheinlichkeit verringern, dass sich Wähler mit europäischer Politik identifizieren und auf diese Weise an einer Europäischen Öffentlichkeit teilhaben könnten<sup>82</sup>.

### 3. Die Chimäre des Europäischen Demos

Ein letzter Schritt führt zum europäischen Demos<sup>83</sup> und damit zu einer wie auch immer gearteten europäischen Identität. Heinrich August Winkler benennt ein Versäumnis der Europäischen Union<sup>84</sup>:

<sup>80</sup> 1979: 63%; 1984: 61%; 1989: 58,5%; 1994: 56,8%; 1999: 49,8%; 2004: 45,7%. [www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout\\_ep/turnout\\_table.html](http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/en/results1306/turnout_ep/turnout_table.html)

Allerdings weisen Brok und Selmayr darauf hin, dass die künftige Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, die Bedeutung eines europaweiten Wahlkampfes verstärken und somit die Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Bürger erhöhen werde. *Brok/Selmayr* (Fn. 1), S. 687.

<sup>81</sup> Und somit natürlich auch Zerstörungsprozess schlechter Alternativen.

<sup>82</sup> Einen konzisen Abriss über das Verhältnis von Input- und Outputlegitimität bietet *Scharpf*, *Regieren in Europa*, 1999, v.a. Kap. 1.

<sup>83</sup> Vgl. den Beitrag von *Müller*, *Mut zur Staatlichkeit*, in diesem Band, v.a. sub III.

<sup>84</sup> *Winkler*, *Europa am Scheideweg*, in: *FAZ*, 12.11. 2003, S. 10.

„Eine [...] wichtige Aufgabe wurde nicht erkannt und folglich auch nicht zum Thema einer europaweiten öffentlichen Debatte gemacht: die Entstehung eines europäischen Wir-Gefühls, eines Bewusstseins für Zusammengehörigkeit und der Solidarität zwischen den alten und neuen Mitgliedern der EU“.

Im ersten Moment zwar einprägsam, verstellt dieses Wir-Gefühl den Blick für die europäische Realität und bleibt notwendigerweise eine Chimäre. Wenn schon der offensichtliche Constituant, also das gemeinsame europäische Volk fehlt, gibt es zumindest so etwas wie eine europäische Öffentlichkeit? Kaum, denn selbst die beachtliche Medienpräsenz, die der Arbeit des Konvents entgegen gebracht wurde, erreichte lediglich Kreise einer informierten Öffentlichkeit.

Nach wie vor ist *Europa* in der Elitenkultur eher beheimatet als in breiten Bevölkerungsschichten. Europäische Parteizusammenschlüsse und Europäische Medien gibt es zwar, etwa die Zeitungen *Financial Times* oder *The Economist*, aber letztere haben eine spezifische Klientel<sup>85</sup>. Nach wie vor orientieren sich Medien in erster Linie an nationalen Argumentationslinien und müssen bislang kein „europäisches Interesse“ bedienen.

Gleichwohl muss der Vorwurf einer Elitenkultur nicht problematisch sein. In diesem Sinne ist „Europa“ eine alte Idee, die bereits im Mittelalter beobachtbar ist. Für Vertreter des Adels, der Kirche, Kunst und Wissenschaft gehörte sie zur Selbstverständlichkeit und im 14./15. Jahrhundert waren rund 20.000 Studenten zwischen den Universitätsstädten unterwegs. „Sie formten die Grundlage einer europäischen Gemeinschaft und entwickelten Gemeinsamkeiten, die Länder-, Konfessions- und Standesgrenzen überschritten“<sup>86</sup>. Vor diesem geschichtlichen und kulturellen Hintergrund manifestiert sich ein Kern europäischer Identität, der aber notwendigerweise immer nur für einen kleinen Kreis prägende Kraft besitzen wird<sup>87</sup>.

Plausibler nähert sich demnach europäischer Wirklichkeit, wer europäische Identität nicht in Konkurrenz zur einer nationalen Variante sieht, die es zu über-

<sup>85</sup> Der Sender ARTE mag als ideales Beispiel eines ambitionierten deutsch-französischen Projektes gelten, dass bislang kein breites Publikum erreichen konnte.

<sup>86</sup> *Steinbach*, *Europa: mehr als ein Traum – ein Abenteuer?*, Rede an der Universität Karlsruhe, 6. 12. 2003.

<sup>87</sup> Dabei ist auch die sogenannte Elite keineswegs vor Nationalismen gefeit. Ein anekdotisches Beispiel soll das verdeutlichen: Der Schriftsteller Milan Kundera floh im Jahre 1975 aus der kommunistischen Tschechoslowakei in den Westen und schreibt seit 1991 in der Sprache seines Exils, auf französisch. Das hat die kuriose Folge, dass seine neuen Werke nicht auf tschechisch erscheinen können, denn Kundera hält die Rechte an seinen Büchern und müsste sich selbst übersetzen, wozu ihm aber als Autor wenig Zeit bleibt. Der hier entscheidende Punkt ist nun, dass ihm die tschechische literarische Öffentlichkeit dieses Verhalten sehr übel nimmt. Die Argumentation lautet in etwa, dass er als Tscheche so etwas wie Verantwortung für seine tschechischen Leser empfinden müsse. Ein erstaunlicher Befund angesichts eines 30jährigen Exils. Siehe *Knapp*, *Das Lachen der Aufklärung*, in *Kafka – Zeitschrift für Mitteleuropa*, Jg. 3, Nr. 12, 2003, S. 68–73.

winden gelte (ob nun im traditionellen Verständnis entweder durch Schaffung eines europäischen Volkes oder aber im Habermaschen Sinne als deliberatives Bekenntnis zu einem Verfassungsdokument), sondern als sich gegenseitig überlagernde Elemente<sup>88</sup>.

Dies wird auch im Verfassungsentwurf des Konvents deutlich, geht es dort um eine Union der Bürger *und* um eine Union der Staaten. Anstatt sich auf die „Eingangs-Legitimation“ zu konzentrieren, kann eine „gemeinsame Souveränität“ dann akzeptiert werden, wenn mehrere Legitimationsquellen nebeneinander bestehen bleiben<sup>89</sup>.

Dieses Nebeneinander existiert aber nicht nur theoretisch. Die Europäische Kommission untersuchte das Maß an europäischer Identität in den neu hinzugekommenen Staaten Mittel- und Osteuropas. Interessanterweise nehmen sich die Bevölkerungen in diesen Staaten durchweg „europäischer“ wahr als die der alten EU-Mitglieder. Die Kernfrage lautete, ob man eher national oder europäisch fühle. In keinem der neuen Mitgliedstaaten erreichte der Anteil derer, die ausschließlich für die nationale Kategorie votierten, mehr als 40 Prozent<sup>90</sup>.

Die zuvor kritisierte Abwesenheit eines Wir-Gefühls wird desto unwichtiger, je weniger die Europäische Union als zivilisatorisches Projekt begriffen wird, sondern vielmehr als eine Art Club. Der Union kann man entweder per Geburt angehören, sozusagen als Teil des Ethnos oder aber man wird von den angestammten Mitgliedern aufgenommen. Clubgüter nehmen in der ökonomischen Theorie eine Mittlerrolle zwischen öffentlichen und privaten Gütern ein. Nur Mitglieder können sie unbegrenzt nutzen, andere können ausgeschlossen werden. Für die Genese europäischer Identität bedeutet das:

„Die weitere Verfassung der Union kann zur Herausbildung eines einzigen europäischen Staatsvolkes führen, sie muss es aber nicht. Der Zusammenhalt der EU hängt davon nicht ab, weil die Identität von Staatsvolk und Staat weder die Voraussetzung noch der Zweck ihrer Existenz ist.“<sup>91</sup>

Der Verfassungsentwurf vom Oktober 2004 ändert diesen Sachverhalt nicht. Er selbst kann zwar integrative Wirkung entfalten, muss es aber nicht<sup>92</sup>. Aus Sicht der Anhänger einer europäischen Föderation im Sinne Monnets scheint es, dass die Benennung Verfassungsvertrag vielmehr Zweck denn Notwendigkeit ist. Ohnehin bleibt, solange die Änderungen weiterhin die Mitgliedstaaten vorneh-

<sup>88</sup> Zur Unionsbürgerschaft siehe Art. I-10 Abs. 1 VVE.

<sup>89</sup> *Schliesky*, Souveränität und Legitimität, in: FAZ, 1. 11. 2003, S. 7.

<sup>90</sup> In Ungarn empfinden 39% nur national und 53% Beides. (vgl.: Polen 32:60; Slowakei 32:57; Tschechien 37:39). Eurobarometer, März 2003. Dies relativiert die Befürchtung, mit der Osterweiterung habe eine Form der Renationalisierung der Union stattgefunden.

<sup>91</sup> *Koslowski*, Willkommen im Club, in: Die ZEIT, 1. 10. 2003, S. 20.

<sup>92</sup> *Grimm*, Integration durch Verfassung, in: *Leviathan*, Jg. 32, Nr. 4, 2004, S. 450. Siehe auch *ders.*, Die größte Erfindung unserer Zeit, in: FAZ, 16. 6. 2003, S. 35.

men (Art. 443ff. VVE), „die Grundordnung ihrer Rechtsnatur nach Vertrag und wird nicht zur Verfassung“<sup>93</sup>.

So eindeutig diese beiden Rechtspositionen sind, so unzweifelhaft bleiben in der Europäischen Union mehrere Quellen der Legitimität nebeneinander bestehen<sup>94</sup>.

#### IV. Schlussbemerkung

Während der Gegensatz Realismus-Idealismus<sup>95</sup> beim Vergleich Metternich und Monnet zunächst nahe zu liegen scheint, ist Jean Monnets kluge Integrationspolitik *realistischer* oder *intergouvernementaler* als vermutet und Metternichs Gedanken bergen eine *europäische* Komponente als vordergründig sichtbar.

Sichtbar wurde aber auch ihr zentraler Gegensatz bei der Frage, ob sich Frieden durch eine Föderalisierung und damit letztlich eine Form von Entstaatlichung (Monnet) bewerkstelligen lässt oder aber, ob hierzu im Gegenteil ein souveränitätsschonendes Mächtegleichgewicht das probatere Mittel ist. Frieden ist zwar für beide der neuralgische Punkt ihrer Überlegungen, doch mit einer Akzentverschiebung: der Franzose sieht in ihm ein eigenständiges dynamisches aber doch planbares Phänomen, und Metternich lediglich die Abwesenheit von Krieg.

Die theoretischen Leitbilder Europäischer Integration, die hier behandelt wurden, stehen sich hingegen unversöhnlicher gegenüber. Eine sich perpetuierende Sachlogik stetig fortschreitender Integration konterkariert die Annahme, die Glieder der Union seien vollständig Herren jener Geister, die sie riefen. Neigt man der ersten Sichtweise zu, ist das oben beschriebene Demokratiedefizit und einher das Fehlen einer europäischen Identität weitaus gravierender als im zweiten Fall. Denn nach intergouvernementaler Lesart der Europäischen Einigung üben die Bevölkerungen mittels ihrer Regierungen eine weiterreichende Kontrolle aus. Indes muss stets abgewogen werden, welches Maß an geringerer politischer Innovation man für konsensuale und damit demokratieschonendere Entscheidungen einzutauschen bereit ist.

Nach alledem gebührt das Schlusswort einem anderen: Robert Schuman. Auf jener Pressekonferenz des 9. Mai antwortete er auf die Frage eines Journalisten, ob die Europäische Integration ein „Sprung ins Ungewisse“ sei mit den Worten: „Genau das ist es.“<sup>96</sup>

<sup>93</sup> Ebd., S. 463.

<sup>94</sup> Lord/Magnette, E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU, in Journal of Common Market Studies, Jg. 42, Nr. 1, 2004, S. 197ff.

<sup>95</sup> Für eine ausführliche Darstellung siehe Meyers, Theorien der internationalen Beziehungen, in: Woyke (Hrsg.) Handwörterbuch Internationale Politik, 61995, S. 403–430.

<sup>96</sup> Zitiert nach Timmermann, Genau das ist es. Ein Sprung ins Unbekannte, in: FAZ, 9.5.2000, S. 11.