

## FORUM

### Die Debatte nach ‚Irland‘: Festhalten an Lissabon, Aufbruch zu Alternativen oder doch Leben mit Nizza?

Wolfgang Wessels\*

Der vielstimmige Chor ist voller Dissonanzen: Beharren auf dem Lissabonner Vertrag als dem vernünftigsten Angebot für eine handlungsfähigere und bürgernähere Europäische Union oder ein manifester Eintritt in eine seit Langem latente Krisenperiode mit zwingendem Bedarf nach neuen, alternativen Wegen oder mit dem Vertrag von Nizza leben? Die kontroverse und emotional aufgeladene Debatte über das irische Referendum zum Lissabonner Vertrag legt eine Reihe von stark divergierenden Einschätzungen mit einer Vielzahl von Strategien vor, die nicht nur unterschiedliche Handlungsvorschläge formulieren, sondern eine erhebliche Spannbreite an Analysen zum Stand und zu den Entwicklungen der Europäischen Union aufleuchten lassen.<sup>1</sup> Sinnvoll für eine vertiefende Diskussion ist es deshalb, die Vielfalt der Meinungsäußerungen in einige Denkschulen zusammenzufassen sowie diese im Hinblick auf explizite beziehungsweise implizite Annahmen, Erwartungen und Folgen zu analysieren und zu bewerten. Derartige Stimmungsbilder bieten aber nicht ausschließlich Pulsmesser, die den Zeitgeist nur erfassen. Durch die Wahrnehmung einer Situation prägen sie vielmehr auch selbst die Realität. Je nach Sichtweise können sie so Krisen herbeireden und damit zur sich selbst erfüllenden Prophezeiung werden, oder aber Probleme übertünchen und damit unterschwellig Krisen verschärfen. Mit Situationsanalysen und Strategieentwürfen konstruieren wir selbst die politische Realität und beeinflussen deren Entwicklungsrichtung. Bei dieser Gegenüberstellung von Strategieentwürfen ist eine Untersuchung dessen, was überhaupt mit dem Begriff ‚Krise‘ bezeichnet und wie sie erklärt werden kann, von besonderem Gewicht. Angesichts vieler skeptischer Stimmen plädiert dieser Beitrag für ein nüchternes Abwegen, dass im Falle des Scheiterns des Lissabonner Vertrags ein produktives – wenn auch im Vergleich zu dem Reformvertrag mühsameres – Leben mit dem bestehenden Vertrag von Nizza möglich und vielleicht notwendig ist.

#### Beharren auf den Vorteilen des Lissabonner Vertrags und Hoffen auf ein zweites irisches Referendum

Wie nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden besteht eine Reaktion in einem Unverständnis, dass der Reformvertrag, mit dem die Regierungen und Parlamente doch gegenüber dem bestehenden Vertragswerk von Nizza wesentliche Fortschritte in Hinblick auf Handlungsfähigkeit und Bürgernähe erreichen wollten, von eben jenen abgelehnt wird, für die die Vertragsmütter und -väter diese vertragsrechtliche Verbesserung eigentlich gedacht und mühsam erarbeitet haben. Beklagt wird von vielen Akteuren in den EU-Institutionen, dass die politischen

\* Prof. Dr. rer. pol. Wolfgang Wessels, Jean Monnet Lehrstuhl, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Auf einen Nachweis der einzelnen Stimmen als Reaktion auf das irische Referendum wird hier und im Folgenden verzichtet.

Verantwortlichen in Irland diesen europäischen Mehrwert nicht ausreichend kommuniziert haben. Zu überlegen ist deshalb nach dieser Sicht, wie dieser ‚Betriebsunfall‘ zu reparieren ist.

**Tabelle 1: Gründe der Ja- und Nein-Stimmen zum Vertrag von Lissabon in Irland**

Gründe für die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon	
Der Vertrag liegt im Interesse Irlands	32 %
Irland profitiert von der EU	19 %
Der Vertrag bestätigt Irlands Engagement in Europa	9 %
Der Vertrag wird der irischen Wirtschaft nutzen	9 %
Der Vertrag macht die Entscheidungsprozesse in der EU effektiver	5 %
Der Vertrag stärkt die EU auf der globalen Ebene	4 %
Der Vertrag macht die EU demokratischer	2 %
Der Vertrag schützt das ‚europäische‘ Gesellschaftsmodell	2 %
Der Vertrag schützt die Interessen kleiner Mitgliedstaaten	1 %
Der Vertrag gewährleistet einen besseren Schutz der Rechte der EU-Bürger	1 %
Der Vertrag macht die EU wettbewerbsfähiger gegenüber den USA, China, Brasilien, etc.	1 %
Der Vertrag befähigt die EU, besser grenzüberschreitende Kriminalität, illegale Immigration, etc. zu bekämpfen	1 %
Andere	11 %
Keine Angaben	2 %
<i>Frage 8: Bitte nennen Sie mir die Gründe, warum Sie für den Vertrag gestimmt haben.</i>	
<i>Basis: diejenigen, die am Referendum teilgenommen und mit ‚Ja‘ gestimmt haben.</i>	
Gründe für die Ablehnung des Vertrags von Lissabon	
Ich weiß nicht genug über den Vertrag und wollte nicht für etwas stimmen, das ich nicht kenne	22 %
Um die irische Identität zu schützen	12 %
Um die irische Neutralität in Sicherheits- und Verteidigungsfragen zu erhalten	6 %
Ich traue unseren Politikern nicht	6 %
Wir verlieren unser Recht, in jeder Kommission mit einem eigenen Kommissar vertreten zu sein	6 %
Um unser Steuersystem zu erhalten	6 %
Ich bin gegen die Idee eines vereinten Europas	5 %
Um gegen die Politik der Regierung zu protestieren	4 %
Um zu verhindern, dass die EU in der Welt mit einer Stimme spricht	4 %
Weil die großen Mitgliedstaaten in der EU entscheiden	4 %
Um den Einfluss kleiner Mitgliedstaaten zu erhalten	3 %
Der Vertrag würde die Einführung europäischer Rechtsetzung, wie gleichgeschlechtliche Ehen, Abtreibung, Euthanasie, in Irland erlauben	2 %
Um den Zustrom von Migranten zu vermeiden	1 %
Die EU braucht keine Reform, sie funktioniert gut	1 %
Andere	14 %
Keine Angaben	3 %
<i>Frage 9: Bitte nennen Sie mir die Gründe, warum Sie gegen den Vertrag gestimmt haben.</i>	
<i>Basis: diejenigen, die am Referendum teilgenommen und mit ‚Nein‘ gestimmt haben.</i>	
<i>Quelle: Flash Eurobarometer: Post-referendum survey in Ireland. Preliminary results, 18. Juni 2008, S. 8. Alle Angaben: prozentualer Anteil der jeweiligen Antwortkategorie an der Gesamtsumme der gegebenen Antworten. Eigene Darstellung und Übersetzung.</i>	

Bei näherer Betrachtung der Gründe ‚gegen‘, aber auch ‚für‘ den Lissabonner Vertrag (siehe Tabelle 1) zeichnet sich deutlich eine Diskrepanz zwischen den Präferenzen und Interessen der irischen Bürger und den Grundmotivationen der Vertragsarchitekten ab.

Zunächst wirken die Motive der Ablehnung ‚sachlich‘ nicht überzeugend. Die Unverständlichkeit des Dokuments ist sicherlich ein Argument, aber nicht prinzipiell zu beheben, da Texte verfassungs- beziehungsweise völkerrechtlicher Qualität – erst recht im Fall der Europäischen Union – notwendigerweise einen mühsam ausgehandelten Kompromiss darstellen, bei dem jede Regierung im wahrgenommenen Interesse ihrer jeweiligen Bürger spezifische Vorbehalte einbringen will, so etwa im irischen Fall bezüglich der Neutralität. Europäischer Konsens ist demnach in der Regel nur durch Komplexität zu erkaufen. Unterstützt wird diese Erkenntnis auch durch die ähnlichen Erfahrungen in föderalen Systemen, so zum Beispiel mit Blick auf die letzten Änderungen des Grundgesetzes zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern.

Für die eher spezifischen Klagen mit Blick auf mögliche negative Auswirkungen auf Neutralität und Identität, auf Einwanderung und das Verbot der Abtreibung oder eine aufgezwungene Angleichung von Unternehmenssteuern gibt es im Lissabonner Regelwerk keine im Vergleich zum bestehenden Vertrag grundsätzlich veränderten Bestimmungen beziehungsweise sind Irland schon im Zuge vorangegangener Vertragsrevisionen Opt-out-Klauseln gewährt worden. Auch einer der wenigen konkreten Einwände gegen den Lissabonner Vertrag – nämlich die Verkleinerung der Kommission und damit auch wiederkehrende Auszeiten für einen Kommissar aus Irland – könnte innerhalb des Lissabonner Regelwerks durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates ausgeräumt werden. Im Unterschied zu dem zweiten dänischen Referendum zum Maastrichter Vertrag können deshalb gegenwärtig die eigentlichen Problempunkte weniger konkret identifiziert und durch neue spezifische Ausnahmeregeln gelindert werden.

Eine grundsätzlich anti-europäische Stimmung ist diesen Angaben nicht zu entnehmen. Auffällig ist jedoch unter diesem Integrationsaspekt, dass bei den Ja-Stimmen das Interesse Irlands deutlich im Vordergrund steht. Argumente für die Verbesserung der Effektivität und der Demokratie spielen eine nur nebengeordnete Rolle.

Angesichts einer derartigen Analyse der irischen Stimmungslage: Kann eine politische Erklärung des Europäischen Rates, die diese Missverständnisse klarstellt beziehungsweise Anpassungen – etwa an die Größe der Kommission – vornimmt, ausreichen, um bei einem zweiten Votum eine Zustimmung zu erhalten? Auszuschließen ist dieses Szenario nicht, zumindest wenn fast alle anderen Mitgliedstaaten bis Herbst den Lissabonner Vertrag ratifiziert haben sollten, wie dies das Vereinigte Königreich, Zypern und die Niederlande seit dem Referendum vollzogen haben. Gegebenenfalls könnte der moralische Druck auf die irischen Bürger auch mit dem Hinweis auf einen blockierten Beitritt des (katholischen) Kroatiens erhöht werden. Aus dieser Sicht wird erhofft, dass sich eine entsprechende Konstellation noch während der französischen Ratspräsidentschaft ergeben könnte.

Bei einem zweiten Anlauf mit einem ‚Ja‘ wäre das erste irische ‚Nein‘ nicht mehr als eine Schrecksekunde, die zu einer wenig problematischen, ja sogar sinnvollen Verschiebung des Inkrafttretens des Lissabonner Vertrags auf den Herbst 2009 führen würde.

Für ein derartiges Szenario wäre näher zu prüfen, ob die geäußerten Kritikpunkte nur vorgeschoben sind beziehungsweise nur die Oberfläche eines tiefen Misstrauens gegen die politische Elite Irlands und Europas bilden. In einem zweiten Analyseschritt könnte dabei auf die Nein-Stimmen verwiesen werden, die sich aus einem tiefen Misstrauen gegenüber Politikern speisen, aber auch mit der Europäischen Union aufgrund des Einflusses größerer Staaten generell unzufrieden sind. Bei einem weiteren Urnengang könnte diese Stimmung sogar

noch zunehmen, um deutlich zu machen, dass man sich nichts von ‚oben‘ sagen lassen will – insbesondere weil die Franzosen beim Verfassungsvertrag ebenfalls nicht ein zweites Mal zur Abstimmung aufgefordert worden waren.

Neben der Detailkritik und einem fundamentalen Misstrauen gegenüber den nationalen und europäischen politischen Eliten kann noch eine weitere – auf den ersten Blick weniger offensichtliche – Erklärung herangezogen werden: Der irischen Bevölkerung – insbesondere den Nein-Stimmen, die von Jüngeren abgegeben wurden, und auch den vielen Nicht-Wählern – ist der politisch deklarierte Reformbedarf der Europäischen Union vielleicht auch gar nicht bewusst oder wichtig. Die Argumente für den Reformvertrag dringen sogar bei den Ja-Stimmen nicht durch, weil sie nicht an den Präferenzen der irischen Bürger ansetzen, ja vielleicht auch angesichts der Natur derartiger konstitutioneller Regelwerke in ihrer Wirkung für den einzelnen Bürger nicht unmittelbar nachzuvollziehen sind.

Nimmt man weitere Informationen aus Umfragen und Stellungnahmen, so ist zu vermuten, dass die Iren ausreichend zufrieden mit ihrer Lage in Europa sind; sie verstehen sich durchaus als ‚gute Europäer‘, die das Referendum nicht als Pflicht begreifen, eine für notwendig erklärte Systemreform (mit-)zugestalten, sondern es eher als Chance wahrnehmen, Unmut gegenüber Vielen und Vielem medienwirksam auszudrücken.

Angesichts eines abgesicherten Status quo Irlands erscheint ein ‚Nein‘ ja kosten- und folgenlos. Ausgehend von der Annahme, dass die Iren die Ratifikation des Vertrags von Lissabon als keine Existenzfrage erachteten, kann die Ablehnung zum Reformvertrag somit womöglich – vielleicht paradoxe Weise – als ein verdecktes ‚Ja‘ zum gegenwärtig gültigen Vertrag verstanden werden. Eine grundsätzlich andere Entscheidungslage ergäbe sich in dem eher unwahrscheinlichen Fall, dass die irische Regierung in einem zweiten Referendum die Alternative ‚Lissabon oder Austritt (aus der EU)‘ zur Abstimmung stellen würde.

### **Ohne ‚Spielverderber‘ weitermachen – auf dem Weg zu einem Kerneuropa der willigen und fähigen Mitgliedstaaten**

Wie immer wieder bei vermuteten oder konstatierten Blockaden durch einzelne Mitgliedstaaten erklingt der Ruf nach einem ‚Kerneuropa der willigen und fähigen Mitgliedstaaten‘ oder auch die Forderung nach Ausschluss einzelner Mitgliedstaaten.

Durch einen neuen Gründungsakt – gegebenenfalls aufgrund eines EU-weiten Referendums – würde sich eine eher föderal ausgerichtete ‚Pioniergruppe‘ oder ‚Avantgarde‘ bilden, die – wie Anfang der fünfziger Jahre durch die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) aus dem sehr viel weiteren Kreis des Europarats – einen innovativen Weg aufweist. Überzeugen können diese Argumente nur begrenzt: Für einzelne Politikfelder, wie die Währungsunion und die Innen- und Justizpolitik, gibt es ja bereits Formen der ‚variablen Geometrie‘ die ausreichend ohne die Teilnahme aller Mitgliedstaaten funktionieren. Auch das vertraglich vorgesehene Verfahren der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘, das seit seiner Einführung im Vertrag von Amsterdam noch nicht genutzt wurde, ist als Angebot für begrenzte Formen von Teilmittgliedschaften zu verstehen. Mit derartigen Strategien der sektorbezogenen Flexibilisierung können Regierungen mit oder ohne den Lissabonner Vertrag arbeiten und mit und ohne Irland vorangehen.

Eine grundsätzlich angelegte Strategie des Systemwandels zu einem konstitutionellen ‚Kern-‘ beziehungsweise ‚Kleineuropa‘ auf einer neuen Vertragsbasis ist politisch wenig überzeugend und vertragsrechtlich äußerst bedenklich. Eine derartige ‚Avantgarde‘ ist dazu auch bereits in der Gruppe der Gründungsmitglieder kaum zu erkennen.

Auch ein direkter Ausschluss von Staaten, die nicht bereit sind, Integrationsschritte mit zu tragen, ist vertragsrechtlich nicht möglich und politisch nicht durchsetzbar: Die kleineren Staaten würden dieses Vorgehen als ein ‚Diktat der Großen‘ verstehen.

### Gegen Brüssel ein neues Europa gründen

Eine Denkschule mit vielen unterschiedlichen Variationen nimmt den Ausgang des Referendums als Zeichen eines tiefen Misstrauens der Bürger Europas gegen die Entwicklungen der Europäischen Union in den letzten Jahrzehnten. Das irische Volk hat nach dieser Sichtweise stellvertretend für die von ihrem Recht auf Mitbestimmung ausgeschlossenen Völker Europas das Werk von selbstverliebten Eliten abgelehnt, die die von ihnen angeblich repräsentierten Bürger nicht mehr ‚mitnehmen‘ konnten.

Eine Mitträgerschaft – eine ‚co-ownership‘ – war nach diesem Verständnis entweder bewusst nicht gewollt oder zumindest unzureichend versucht. Das irische Ergebnis gibt dann erneut Anlass, traditionelle Kritikpunkte an der Bürokratie dort im (bürger-)fernen Brüssel wieder aufzugreifen und das tief in konstitutionellem Denken der Nationalstaaten verankerte Unbehagen gegen jegliche Formen der Übertragung von Kompetenzen auf eine supranationale Ebene zu artikulieren.

Zu beobachten ist bei diesen Kritikpunkten an Inhalten und Vorgängen um den Lissabonner Vertrag, dass die negative Legitimationsbilanz ohne abwägende Vergleiche gezogen wird: Mangelnde Transparenz der politischen Willensbildung ist nicht nur im europäischen Kontext festzustellen – das Misstrauen gegenüber der politischen Führungsschicht ist national besonders ausgeprägt; mangelnde Kenntnisse über konstitutionelle Vorgaben sind in den Mitgliedstaaten ebenso zu beobachten wie auf europäischer Ebene. Eine geringe Wahlbeteiligung ist nicht nur ein Phänomen der Wahlen zum Europäischen Parlament, sondern auch auf anderen politischen Ebenen zu konstatieren. Diese Phänomene vergleichbarer Schwächen demokratischen Regierens geben in der Regel jedoch nicht Anlass, das jeweilige System selbst infrage zu stellen. Ist die Integrationskonstruktion damit grundsätzlicher zerbrechlicher und instabiler als andere gewachsene Systeme? Gibt es kein ‚l’Europe profonde‘, das heißt eine ausreichend tief verankerte Gemeinschaft, die Schwierigkeiten und Blockaden um den Ausbau der Europäischen Union nicht aushalten könnte? Ist die Europäische Union damit nicht nur wegen der spezifischen konstitutionellen Charakteristika, sondern auch wegen fehlender systemtragender Legitimation ein Fall ‚sui generis‘? Braucht sie die die unmittelbare Zustimmung, die ‚Liebe‘, ihrer Bürger mehr als andere staatliche Ebenen?

Trotz vieler Gemeinsamkeiten in der Einschätzung des ‚Neins‘ als fundamentale Opposition gegen das eigentliche EU-System ist den Beiträgen dieser Denkschule keine einheitliche Alternative zu entnehmen. Generell wird ja nicht ‚Europa‘, sondern ‚Brüssel‘ mit der gefühlten EU-Technokratie in Frage gestellt. Deshalb lehnt diese Sichtweise auch jeglichen erneuten Anlauf zu einer weiteren Detailreform des Reformvertrags ab. Vorgeschlagen als Alternative wird ein ‚europäischer Bund‘ oder eine EU-weite Volksabstimmung zu einem neuen Vertragswerk, das gegebenenfalls durch Internetgruppen erstellt werden sollte. Modalitäten mancher dieser Alternativen werden nur begrenzt durchgedacht: so würde ein EU-weites Referendum, das – nach dem Motto ‚eine (gleiche) Stimme pro EU-Bürger‘ – die Ja- und Nein-Stimmen europaweit verrechnet, auf den Widerstand der kleineren Staaten und nicht zuletzt von Irland stoßen.

Angesichts der Vielzahl der Einwände und einer Bandbreite an Vorschlägen von extrem links bis extrem rechts, wie denn das ‚Neue Europa‘ auszusehen habe, ist keine Zauberfor-

mel erkennbar, die die Bürger zu einer Akzeptanz bewegen könnte. Ein europäisches Volk, das geschlossen gegen die politische Klasse auftritt, ist nicht zu identifizieren.

Denkt man die geäußerte Kritik an der Legitimitätsbilanz durch, so ist es kurzsichtig, die Analyse quasi nur auf die Brüsseler Ebene zu fokussieren, wie dies gerne durch das beliebte Spiel der Schuldzuweisung auf die europäische Ebene erfolgt. Da die Europäische Union ein „Mehrebenensystem“ bildet, ist die Legitimitätsproblematik auf jeder Ebene zu untersuchen. Nimmt man die Referenden in Frankreich, den Niederlanden und jetzt Irland als ein deutliches Zeichen des Misstrauens gegenüber den jeweiligen politisch Verantwortlichen, die als abgehobene politische Klasse wahrgenommen werden, so geht die Krise tiefer als die Beschwerden der Bürger zunächst erkennen lassen, aber umso weniger bieten sich einfache Lösungsalternativen an.

### **Mit Nizza leben – oder Akzeptanz einer Normalität**

Eine Reaktion, die unmittelbar weniger im politischen als im wissenschaftlichen Raum zu beobachten ist, empfiehlt, sich auf ein „Leben mit Nizza“ einzurichten. Die Ablehnung des Verfassungsvertrags 2005 und des Lissabonner Vertrags 2008 löst nach dieser Sichtweise keine Strukturkrise aus, wie sie mit unterschiedlichen Vorzeichen sowohl von Befürwortern des Lissabonner Vertrags wie von Unterstützern des irischen „Neins“ heraufbeschworen wird. Begründet wird diese Reaktion mit der Tragfähigkeit des vorhandenen Regelwerks auch nach der Erweiterung von 2004/07. Erste Analysen des Befunds aus der Vertragspraxis lassen eine durchaus akzeptable Nutzung und ausreichende Produktivität der Organe – auch nach der großen Beitrittswelle – erkennen.

Als eine mögliche Erklärung für ein mögliches Scheitern der intensiven Reformbemühungen dieses Jahrzehnts kann diese Denkschule auf das Fehlen eines wirklichen „constitutional moment“ verweisen. Ohne spezifische historische (Krisen-)Bedingungen sind nach der These auch keine nationalen Verfassungen geschaffen oder grundsätzlich verändert worden. Die Schwächen des EU-Systems sind demnach zwar zu erkennen, aber nicht so gravierend, dass ein qualitativer Sprung allseits als notwendig empfunden wird. Als Beleg für eine ähnlich gelagerte, systembedingte Immobilität kann dabei das jahrzehntelange Bemühen um die immer wieder dringend angemahnte Reform der föderalen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland angeführt werden.

Eine weitere damit teilweise verbundene Erklärung der strategischen Schwäche vergleicht die Vertragsrevisionen von der Einheitlichen Europäischen Akte über den Maastrichter Vertrag bis zum Amsterdamer Vertrag mit den Vertragsänderungen von Nizza und Lissabon: Nach der „Methode Monnet“ gingen die ersten drei Vertragsergänzungen und -anpassungen – wie auch bereits die Gründungsverträge – von einem im Grundsatz verständlichen und erklärbaren Projekt – Binnenmarkt 92, Währungsunion und in geringerem Maße Raum für Freiheit, Sicherheit und Recht – aus; nationale Regierungen konnten dabei in „win-win“ Konstellationen umfassende Verhandlungspakete vereinbaren, die jedem Mitgliedstaat materiell etwas boten und deren (Aus-)Wirkungen die Bürgerinnen und Bürger direkt nachvollziehen konnten. Veränderungen in der institutionellen Architektur ergaben sich dann in einem zweiten Schritt folgerichtig aus den Anforderungen eines „Europas der Projekte“. Die klassische (Erfolgs-)Formel des (Neo-)Funktionalismus „form follows function“ wurde in Nizza und Lissabon (und noch mehr im Verfassungsvertrag) nicht mehr als strategischer Ausgangspunkt genutzt. Vielmehr standen bei diesen Vertragswerken konstitutionelle und institutionelle Fragen im Vordergrund, die sich erheblich weniger für ausgleichenden Konsens und

entsprechende Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten anbieten. Für den Bürger sind derartige Überlegungen weit weg von seiner Alltagswelt.

Das Scheitern des Lissabonner Vertrags signalisiert nach dieser Sicht deshalb keine Krise der Integrationskonstruktion, sondern belegt vielmehr den Erfolg und die Stabilität des existierenden ‚European constitutional settlement‘. Der Vertrag von Nizza dokumentiert demnach – trotz erheblicher Schwächen in der institutionellen Architektur – einen existierenden ‚Gleichgewichtszustand‘ der Union als ‚reifem‘ politischen System, der ein ‚normales‘ Funktionieren der Organe ermöglicht.

So bestreitet diese Denkschule auch die immer wieder angemahnte Notwendigkeit, in einem großen Wurf eine ‚finalité politique‘ der Integrationskonstruktion endgültig festlegen zu müssen. Solange die Mitgliedstaaten ihrem Problemlösungsinstinkt zur Nutzung der Europäischen Union folgen, wie dies der Europäische Rat bei fast jeder seiner Sitzungen praktiziert, kann (und sollte) die Union ohne einen eindeutig definierten Endzustand trotz erheblicher Spannungen leben – wie dies auch in anderen föderal angelegten Mehrebenensystemen üblich ist. Die Union wird dann auch weiterhin als ein besonderes Experiment einer offenen institutionellen Stückwerkstrategie gelten. Versuche, diese grundlegenden politischen Spannungen zu lösen, haben sich nach dieser Analyse bislang weder als möglich noch als absolut notwendig erwiesen. Die anstehende Aufgabe ist es demnach – nach einem möglichen Scheitern des Lissabonner Vertrags –, die Möglichkeiten innerhalb des Vertrags von Nizza nachhaltig auszuloten.

Aus dieser Sicht darf die mangelnde Zustimmung der irischen Bevölkerung zum Lissabonner Vertrag nicht als Krise der Europäischen Union ausgerufen werden. Das Argument von Integrationsbefürwortern, dass die EU-Konstruktion ohne den Reformvertrag kollabieren würde, ist aus dieser Sicht kontraproduktiv: es nährt unberechtigten Pessimismus und schwächt eine durchaus vorhandene Vertrauensbasis für die normale Politikgestaltung im EU-System. Es geht in Zukunft aber darum, die (Output-)Legitimität weiter durch erfolgreiche Projekte zu stärken. Die Verbesserung des demokratischen und effizienten Regierens innerhalb der Europäischen Union bleibt eine Daueraufgabe. Diese Einsicht sollte die Arbeit in der Europäischen Union aber nicht lähmen, sondern dynamisieren.



## Die Europäische Kommission

Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?

Von Arndt Wonka

2008, 236 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3517-7  
(*Regieren in Europa*, Bd. 15)

Der Autor stellt das Verständnis der EU-Kommission als integrationsfreudigem „Entrepreneur“ deutlich in Frage.



**Nomos**