

Die Verfassungskrise der EU als Krise »der« Integrationstheorie?

Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte

1. Die gegenwärtige Krise der EU: in der »Verfassungsfall«?¹

Unumstritten befindet sich die EU gegenwärtig in einer krisenhaften Lage. Paradoxerweise scheint genau das Projekt, das sowohl formell (durch die Konvents-methode) als auch substanziell (durch die Etablierung einer größeren Transparenz und Effizienz der institutionellen Architektur und Entscheidungsverfahren) zu einer belastbareren demokratischen Legitimation der EU beitragen sollte, diese in eine »Verfassungsfall« geführt zu haben. Der Beitrag des Verfassungsvertrages zu einer Stärkung der Legitimation europäischer Entscheidungen scheint nur schwer an die Unionsbürger vermittelbar, da er sich in der Gestalt eines komplexen Verhandlungspaketes präsentiert. Ohne Akzeptanz und Umsetzung des Vertrages wird sich aber auch weiterhin keine demokratischere politische Ordnung in Europa entwickeln können (Wessels 2005a: 34).

Zu prüfen wäre jedoch, ob sich die EU gegenwärtig in ihrer größten und folgenreichsten Krise seit der Gründung der Montanunion 1951 befindet. Grundsätzlich stellt sich hierbei die Frage, wie sich der Begriff der »Krise« für den europapolitischen Kontext definieren lässt. Die Finanzkrise der Union erscheint dabei als eine »kleinere«, *substanzielle* Krise auf Brüsseler Ebene, vergleichbar z. B. mit der letzten Runde der Verhandlungen zur Agenda 2000 im Jahr 1999. Derartige »kleine« Krisen in der *policy*- und der *politics*-Dimension sind dadurch gekennzeichnet, dass existierende oder vorgesehene institutionelle Arrangements zur Entscheidungsfindung und Problemlösung auf europäischer Ebene in einer konkreten Frage oder Problemstellung nicht ausreichen bzw. nicht in dem ursprünglich vorgesehenen zeitlichen Rahmen zu einer Problemlösung führen. Im Vergleich dazu erscheint die gegenwärtige Verfassungskrise als eine »größere«, *konzeptionelle* Krise der Union, vergleichbar mit dem Scheitern der Pläne für die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und einer Europäischen Politischen Gemeinschaft im Jahr 1954.² Derartige *konzeptionelle* Krisen lassen sich dann feststellen, wenn in Ratifizierungsverfahren auf nationaler Ebene (in Parlamenten oder Referenden) oder auf

- 1 Die in diesem Beitrag zusammenfassend dargestellten Argumente und Thesen basieren teilweise auf Forschungsarbeiten in dem von der EU im Rahmen des 6. Rahmenforschungsprogramms geförderten EU-Exzellenznetzwerkes EU-CONSENT, das am Jean Monnet Lehrstuhl von Wolfgang Wessels an der Universität zu Köln koordiniert wird (siehe www.eu-consent.net).
- 2 Vgl. für einen ersten Überblick über die zahlreichen und vielfältigen Krisen der europäischen Einigungsgeschichte die Beiträge in Kirt (2001).

zwischenstaatlicher Ebene die Ablehnung geplanter, grundlegender Integrationsprojekte oder bereits vollzogener Integrationsschritte zum Ausdruck kommt. Sie beziehen sich auf die *polity*-Dimension des Integrationsprozesses und treten seltener auf als »kleine« Krisen, sind aber ebenfalls keine singulären Ereignisse im Integrationsprozess. Schließlich treten im Einigungsprozess auch *fundamentale* Krisen auf, die das Fortbestehen des gesamten EU-Mehrebenensystems in Frage stellen – wie z. B. die ersten Reaktionen auf die deutsche Wiedervereinigung 1990 andeuteten. Die Ängste von französischer, aber auch von britischer Seite bezogen sich dabei in erster Linie darauf, dass ein wiedervereinigtes Deutschland als neue »Großmacht« in der Mitte Europas das Gleichgewicht und die etablierten Kooperationsverfahren zwischen den EG-Mitgliedsstaaten nachhaltig aus der Balance bringen würde.

Darüber hinaus lassen sich europapolitische Krisen je nach ihren auslösenden Faktoren in *endogen* oder *exogen* induzierte Krisen unterteilen. Als klassisches Beispiel für eine endogen induzierte Krise ist die »Politik des leeren Stuhls« des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle 1965-1966 zu nennen. Ein ebenso klassisches Beispiel für eine exogen induzierte Krise stellt das Ende des Ost-West-Konflikts und die daraus resultierenden Fragen an die Weiterentwicklung des europäischen Projekts dar. Weitere Kategorisierungen und Definitionen des Krisen-Begriffs müssten im Hinblick auf die nachhaltigen Effekte von Krisen auf den Integrationsprozess vorgenommen werden. In Anlehnung an die Europäisierungs-Debatte könnte dabei zwischen »absorbierten«, »akkommodierten« und »transformativen« Krisen unterschieden werden.³ Untersucht werden sollte ebenfalls, unter welchen Bedingungen Krisen als *Motor* der Vertiefung und Ausweitung des EU-Systems wirken bzw. gewirkt haben: Wann schwingt das *policy pendulum* (Wallace 1996: 12f) von einer Krise oder Desintegrationsgefahr zurück zu einem Erfolg oder einer Vertiefungsoption? Wann erreicht der Integrationsprozess – durch die Reaktion auf einen »Rückschlag« – eine neue Stufe auf der *integration ladder* (Wessels 2005b: 32)?

In Politik und Forschung muss dabei eine konzeptionelle Offenheit hinsichtlich des Umgangs mit europapolitischen Krisen und ihren Konsequenzen bewahrt werden. Zudem ist nicht nur eine Fokussierung auf die Bestimmung und Analyse unterschiedlicher Krisen und ihrer Wirkung auf den europäischen Integrationsprozess dringend erforderlich, sondern – im Rahmen der *Ursachenforschung* – auch eine detaillierte Analyse der Verankerung des europäischen Projektes in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten (als den »Integrationsunterworfenen«). Die Integrationstheorie muss Antworten geben können auf die Frage, warum nach 1992 und 2001 erneut zwei Referenden zu europäischen Kernfragen gescheitert sind. Ist die Zeit des von Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold Anfang der 1970er Jahre konstatierten *permissive consensus* (Lindberg/Scheingold 1970: 38f) endgültig beendet? Oder sollten grundsätzlich nur solche Projekte zur Abstimmung gestellt werden, die eine andere (eine nachvollziehba-

- 3 Das heißt zwischen Krisen, die vollständig im Rahmen des bestehenden EU-Systems verarbeitet wurden (absorbierte Krisen), im Rahmen des Systems zu Anpassungen und kleineren Veränderungen geführt haben (akkommodierte Krisen) oder als Anpassungsreaktion zu einer grundlegenden Veränderung des bestehenden Systems geführt haben (transformativ Krisen).

rere, auf konkrete politische Inhalte fokussierende) Qualität haben? Welche Faktoren und Bedingungen entscheiden über die Akzeptanz oder Ablehnung eines europäischen Projektes bei den »Unionsbürgern« in den einzelnen Mitgliedsstaaten?

2. Das »Versagen« »der« Integrationstheorie

Ist die Integrationstheorie (erneut) gescheitert bzw. überflüssig geworden, da sie die gegenwärtige Krise der EU nicht antizipiert hat, und ist der integrationstheoretische *acquis académique*⁴ damit obsolet geworden? Steht Angeboten der Integrationstheorie vielleicht insgesamt nur der Platz einer »Fußnote« in der Politikwissenschaft zu, den Donald J. Puchala den in den 1950er und 1960er Jahren entwickelten Ansätzen attestiert hatte (Puchala 1981: 147)?

Aus *erkenntnistheoretischer* Perspektive lässt sich hierzu zunächst festhalten, dass eine verlässliche theoretische Prognose sozialer bzw. politischer Entwicklungen und Sachverhalte grundsätzlich nicht leistbar ist. Jenseits dieser erkenntnistheoretischen Grundproblematik lässt sich im Hinblick auf die *inhaltliche* Dimension eines möglichen »Scheiterns« der Integrationstheorie im Kontext der Verfassungskrise Folgendes feststellen: Integrationstheorien unterschiedlicher Ausrichtung ist gemein, dass sie auf die Darstellung, Analyse und Erklärung des Auf- und Ausbaus des EU-Systems sowie auf die Funktionsweise der Kooperation auf europäischer Ebene (europäisches »Regieren«) fokussieren, und *nicht* auf Abbau- oder Desintegrationstendenzen. Aus diesem Fokus resultiert damit zumindest implizit ein ungebrochen fortbestehender normativer *bias* der Integrationsforschung (Busch 1998: 285), der erfolgreich durchgeführte Vertiefungs-, Erweiterungs- und Reformprojekte höher bewertet, d. h. für untersuchenswerter erachtet als Krisen und rückläufige Entwicklungen. Der daraus resultierende, strukturelle Mangel an Erklärungsangeboten für Rückschläge im Integrationsprozess manifestiert sich auch darin, dass es während längerer Stagnationsphasen im Integrationsprozess zu einem insgesamt verringerten integrationstheoretischen Output kommt (Giering 1997: 264). Auch für die gegenwärtige Konzept- und Sprachlosigkeit der Integrationstheorie angesichts der Nach-Referendums-»Malaise« (Beck/Grande 2004: 11) kann der normative *bias* der Integrationsforschung verantwortlich gemacht werden. Das gegenwärtig feststellbare Versagen der Integrationstheorie besteht in erster Linie darin, den bereits in den späten 1960er Jahren deutlich gewordenen normativen *bias* der Integrationsforschung⁵ nach wie vor nicht behoben, sondern perpetuiert zu haben. Für die Integrationstheorie erscheint vor diesem Hintergrund und angesichts der gegenwärtigen Verfassungskrise ein »Paradigmenwechsel« (Kuhn 1973) im Hinblick auf die abhängige Variable dringend erforderlich: Verstärkt analysiert und erklärt werden müssten neben *spill-over*- auch *spill-back*-Tendenzen,

4 Vgl. für aktuelle Bestandsaufnahmen des integrationstheoretischen *acquis académique* Wiener/Diez 2004; Schmitter 2004: 48; Bieling/Lerch 2005.

5 Siehe zur integrationstheoretischen Debatte der 1960er und 1970er Jahre sowie zur Kritik an den in dieser Zeit entwickelten Modellen ausführlich Faber (2005).

neben *Europeanisation* auch Re-Nationalisierungsbestrebungen, und neben Fusions- und Wachstumsphasen auch Krisen- und Stagnationsphasen.

3. Die gegenwärtigen Krise der EU aus theoretischer Perspektive

Aus der gegenwärtigen Perspektive lässt sich die Verfassungskrise der EU gleichermaßen plausibel als »Wende«, als »Ende« oder als »Delle« im europäischen Integrationsprozess mit jeweils unterschiedlichen Szenarien für die weitere Entwicklung der EU interpretieren:

(1) Die Interpretation der Verfassungskrise als »Wende« im Integrationsprozess impliziert eine grundlegende Veränderung im EU-System als Reaktion auf die Krise.⁶ Denkbar wären dabei eine Neuausrichtung europäischer Politik z. B. auf die Verteidigung des »Sozialmodells Europa«,⁷ aber auch eine Re-Nationalisierung europäischer Politiken im Rahmen einer neuen Auslegung des Subsidiaritätsprinzips, d. h. ein spürbarer Kurswechsel in Richtung auf eine europäische Freihandelszone.

(2) Eine Interpretation der Verfassungskrise als »Ende« des Integrationsprozesses fasst die gescheiterten Referenden als Beweis eines irreparablen Vertrauensverlustes in die EU und die europäische *polity* auf, d. h. als eine fundamentale Krise des europäischen Mehrebenensystems, die nicht nur europäische, sondern auch national-staatliche Arrangements erfasst. Infrage gestellt werden dabei sowohl bisherige Errungenschaften und Erfolge der europäischen Einigung als auch zukünftige Projekte wie eine erneute Erweiterung der Union. Nach dieser Lesart wäre die Ablehnung der EU-Verfassung nur ein Indikator für eine grundlegende Vertrauenskrise⁸ und könnte – als Spitze eines Eisberges – zu einer völligen Desintegration der EU führen.

(3) Die Interpretation der Verfassungskrise als »Delle« im Integrationsprozess versteht die ablehnenden Referenden zum Verfassungsvertrag als geradezu naturgemäße europapolitische »Katerstimmung« nach der Osterweiterung vom Mai 2005, die zu Recht als historischer Erfolg gefeiert wurde.⁹ Aus dieser Krise lässt sich in den nächsten Jahren sowohl ein *konzeptioneller* Neuanfang – wie etwa ein neuer Anlauf auf eine »bessere« europäische Verfassung – starten,¹⁰ als auch eine *pragmatische*, schrittweise Wiederaufnahme und Implementierung der Inhalte und Innova-

6 Vgl. hierzu den Analyseansatz von Lindberg/Scheingold (1970) zu Phasen der »Systemtransformation« sowie den Beitrag von Genco (1980).

7 Siehe hierzu die Äußerungen von Kommissionspräsident Barroso in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 26.09.2005: 1f.

8 Vgl. u. a. die Arbeiten von Hoffmann (1966, 1979) und Haas (1968).

9 Vgl. zur »integrationsfördernden« Rolle von Krisen auch Schmitter (1971); Corbey (1995).

10 Wie nach dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der Europäischen Politischen Gemeinschaft 1954, auf die als Reaktion nahezu unmittelbar Pläne für die Gründung einer Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vorgelegt wurden (das »Wunder von Messina«).

tionen des Verfassungsvertrages, die das zukünftige Funktionieren europäischen Regierens optimieren bzw. garantieren könnten (Diedrichs/Wessels 2005).

Zu diesen drei Lesarten der Verfassungskrise lassen sich in einer ersten Übersicht Szenarien und Strategien zuordnen und daneben alte und neue integrationstheoretische Forschungsdesiderata auflisten, auf die eine vertiefte Analyse der Verfassungskrise und früherer Krisen im Integrationsprozess eingehen müsste (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Szenarien und Forschungsdesiderata bei der Analyse der Verfassungskrise

Interpretation der Verfassungskrise	Beispiele für mögliche Szenarien und Strategien zur weiteren Entwicklung der EU	Forschungsdesiderata
»Wende«	Föderale Gemeinschaftsstrategie, Ausbau der EU zu einem Föderalstaat mit einer Verfassung <i>oder</i> Herausbildung eines <i>Europe à la carte</i> (begrenzte funktionale oder sektorale Kooperation interessierter Mitgliedsstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens)	<ul style="list-style-type: none"> • Normative Prämisse vom (unveränderten) Fortbestand des Nationalstaates in Europa • Rolle »dramatischer« politischer Akteure für die Integrationsentwicklung (Charles de Gaulle, Margaret Thatcher,...) • Rolle der Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten für die Weiterentwicklung des Integrationsprozesses
»Ende«/ <i>Grenzen des Integrationsprozesses</i>	Auflösung der EU, Bildung eines »Direktoriums« (intergouvernementale Kooperation zwischen drei oder mehr großen Mitgliedsstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens) <i>oder</i> Differenzierte Integration: Verstärkte Zusammenarbeit und/oder <i>opt-outs</i> einzelner Mitgliedsstaaten (innerhalb des EU-Vertragsrahmens)	<ul style="list-style-type: none"> • Bedeutung von Nationalstaaten als Zugehörigkeits- und Identitätsgemeinschaften • Rolle und Bedeutung von Ratifikationsphasen grundlegender europäischer Vertragswerke
»Delle«	Lineare Erweiterungsstrategie: Erweiterung einschließlich minimaler institutioneller Anpassungen ohne Auf- oder Ausbau des Vertragsrahmens <i>oder</i> »Koppelungs«-Option: Enge, schrittweise Verbindung zwischen Erweiterung und Vertiefung	<ul style="list-style-type: none"> • Definition permanenter Integrations- »Hürden« und ihrer Wirkung • Aufeinanderfolge von Stagnations-, Krisen- und Wachstumsphasen • Ursachen und spezifische Wirkung von Krisen auf den Integrationsprozess (Krisen als notwendige und naturgemäße endogene Antriebsmotoren der Integrationsentwicklung?) • Auftreten und negative (desintegrativ wirkende) Konsequenzen von Krisen; Bestimmung des Integrationsindex

4. Resümee

Die zur Verfügung stehenden Theorien und Ansätze müssen sich, um den normativen *bias* der Integrationsforschung endlich zu durchbrechen, verstärkt der Konzeptualisierung und Analyse von »Krisen« im europäischen Integrationsprozess, ihren Auswirkungen auf die europäische *polity* und ihren Ursachen zuwenden.¹¹ Es gibt derzeit keine ausreichenden integrationstheoretischen Angebote zur Konzeptualisierung, Analyse oder Erklärung europapolitischer Krisen und ihrer nachhaltigen Effekte, und zwar weder auf systemischer Ebene noch auf Akteursebene. Eine solche stärkere Beschäftigung mit Krisen und ihrer Rolle im Integrationsprozess verspricht – wenn auch zunächst nur *ex post* – spiegelbildlich auch neue Einblicke in grundlegende Aspekte der Integrationsdynamik. Im Zuge einer neuen »Krisenfokussierung« der Integrationsforschung sollten Rolle und Verhalten der Bevölkerungen in den Mitgliedsstaaten einen zentralen Platz einnehmen. Verstärkt gefordert sind dabei soziologische und (moderat) konstruktivistische Ansätze (vgl. zusammenfassend Risse 2004; Schwellnus 2005; Trenz 2005), die Antworten auf die aktuellen, grundlegenden Fragen im Integrationsprozess geben könnten. Die Tragweite eines möglichen Endes des europapolitischen *permissive consensus* in den Bevölkerungen muss sich in der integrationstheoretischen Debatte deutlich widerspiegeln. Konkret sollten

- Ratifizierungsphasen europäischer Vertragswerke als eine wichtige, eigenständige Phase der Vertragsrevision verstanden und analysiert werden,
- kritische (ökonomische und politische) Rahmenbedingungen europäischer Systementwicklung einbezogen werden sowie
- externe Einflüsse aus dem internationalen Umfeld der EU berücksichtigt werden.

Im Anschluss an erneuerte Erklärungsangebote für integrationspolitische Krisen sollten Integrationstheorien aber auch theoretisch fundierte Erwartungen hinsichtlich möglicher Szenarien der zukünftigen Entwicklung des EU-Systems bereitstellen sowie realisierbare politische Strategien formulieren.

11 Zum Beispiel im Rahmen eines neu einzurichtenden DFG-Schwerpunktprogramms.

Literatur

- Beck, Ulrich/Grande, Edgar 2004: Kosmopolitisches Europa, Frankfurt a. M.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) 2005: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.
- Busch, Klaus 1998: Integrationstheorien in Interaktion: Ein synoptischer Ansatz, in: Carstens, Uwe/Schlüter-Knauer, Carsten (Hrsg.): Der Wille zur Demokratie. Traditionslinien und Perspektiven, Berlin, 285-314.
- Corbey, Dorette 1995: Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration, in: International Organization 49: 2, 253-284.
- Diedrichs, Udo/Wessels, Wolfgang 2005: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle? Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: Integration 28: 4, 287-306.
- Faber, Anne 2005: Europäische Integration und politikwissenschaftliche Theoriebildung. Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus in der Analyse, Wiesbaden.
- Genco, Stephen J. 1980: Integration Theory and System Change in Western Europe: The Neglected Role of Systems Transformation Episodes, in: Holsti, Ole R./Siverson, Randolph M./George, Alexander L. (Hrsg.): Change in the International System, Boulder, CO, 55-80.
- Giering, Claus 1997: Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration, Bonn.
- Haas, Ernst B. 1968: The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957, 2. Auflage, Stanford, CA.
- Hoffmann, Stanley 1966: Obsolete or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: Daedalus 95: 3, 862-915.
- Hoffmann, Stanley 1979: Fragments Floating in the Here and Now, in: Daedalus 108:1, 1-26.
- Kirt, Romain (Hrsg.) 2001: Die Europäische Union und ihre Krisen, Baden-Baden.
- Kuhn, Thomas S. 1973: Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt a. M.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. 1970: Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ.
- Puchala, Donald J. 1981: Integration Theory and the Study of International Relations, in: Merrit, Richard L./Russett, Bruce M. (Hrsg.): From National Development to Global Community, London, 145-164.
- Risse, Thomas 2004: Social Constructivism and European Integration, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.): European Integration Theory, Oxford, 159-176.
- Schmitter, Philippe C. 1971: A Revised Theory of Regional Integration, in: Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (Hrsg.): Regional Integration: Theory and Research, Cambridge, MA, 232-264.
- Schmitter, Philippe C. 2004: Neo-Neofunctionalism, in: Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.), European Integration Theory, Oxford, 45-74.
- Schwellnus, Guido 2005: Sozialkonstruktivismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 321-345.
- Trenz, Hans-Jörg 2005: Soziologische Perspektiven. Auf der Suche nach der europäischen (Zivil-)Gesellschaft, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, 373-397.
- Wallace, Helen 1996: Politics and Policy in the EU: The Challenge of Governance, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford, 3. Auflage, 3-36.
- Wessels, Wolfgang 2005a: Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2005, Baden-Baden, i. E., 27-42.
- Wessels, Wolfgang 2005b: The Constitutional Treaty: Three Readings from a Fusion Perspective, in: Journal of Common Market Studies 43: Annual Review 2004/2005, 11-36.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.) 2004: European Integration Theory, Oxford.