

Abschied von der *ever closer Union*: Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Europäischen Union

von Joachim Jens Hesse

*Zwar wurden die vielfältigen europäischen Krisen der vergangenen Jahre immer wieder als unüberhörbarer „Weckruf“ für die Union und ihre Vertreter bezeichnet, doch blieben sie ohne ein konsequentes Überdenken des inzwischen deutlich defizitären Europäisierungsprozesses. Der Beitrag zeichnet diese Entwicklung nach, identifiziert zentrale Problemfelder und benennt unabweisbaren Modernisierungsbedarf. Im Ergebnis steht ein empirisch-analytisch grundiertes Konzept, das zwischen dem Binnen- und dem Außenbereich der Europäischen Union unterscheidet und auf eine bessere und realitätsnähere Union zielt. Dies schließt eine Konzentration und ggf. Rückführung des Aufgaben-, Regelungs- und Organisationsbestandes, Überprüfungen der Prozessorganisation, Evaluationen der gegebenen Leistungs- und Tragfähigkeit der Akteure sowie Analysen der Ergebnisse und Wirkungen bislang verfolgter Politiken ein. Ergänzt man das um unabweisbares Handeln im Außenbereich, wird erkennbar, dass ein Abschied vom Gründungskonzept einer *ever closer Union* unausweichlich sein dürfte. An seine Stelle tritt eine pragmatische Europäisierung, die trotz des dadurch erhöhten Koordinationsbedarfs auf weitere Gruppenbildungen, unterschiedliche Kooperationsformen und den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen setzt.*

*The multiple crises of the European Union during the last years have so far neither met with significant attempts at modernising this clearly aging regional regime nor with a serious stock-taking of its successes and drawbacks. This contribution traces the origins of this development, identifies the underlying problems and discusses options for reviving the Union. It distinguishes between the challenges within the EU and those brought about by its various environments, be they of an economic, political, legal or social nature. As a result, a pragmatic understanding of the European Union is being proposed, questioning the drive at creating an *ever closer Union*, and paving the way towards a more pragmatic and workable form of regional integration instead.*

Eine Vorbemerkung

Gibt es eine Zukunft für die Europäische Union (EU) – und wenn ja, welche? Die Beantwortung dieser Frage setzt wenigstens dreierlei voraus: eine empirisch fundierte Analyse des gegenwärtigen Zustands der Union, den Ausweis der hierfür maßgeblichen Entwicklungen und schließlich den Blick auf konkrete, d. h. auch umsetzungsorientierte und zukunftsfähige Handlungsoptionen. Es geht mithin nicht um wohlfeile Absichtserklärungen und Selbstbeschwörungen (samt der darin erkennbaren Hilflosigkeit der Akteure), sondern um belastbare Bestands- und Leistungsanalysen. Gerade die Feiern zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge geben Anlass, auf Fehlentwicklungen zu verweisen, die das zu gefährden drohen, worauf man, zumindest in historischer Perspektive, zu Recht verweist: die friedens-, freiheits- und wohlfahrtssichernde Wirkung des europäischen Projekts.

Die folgenden Thesen suchen diesem Anspruch gerecht zu werden. Sie beschreiben Wege zu einer besseren und realitätsnäheren Union und gründen, in Ergänzung früherer Untersuchungen zum Themenbereich¹, auf Formen teilnehmender Beobachtung und Beratung, so im Rahmen der Staatsschuldenkrise, des Griechenlandproblems oder der europäischen Migrationspolitiken.² Angesichts des multiphen Krisenbefalls und den demgegenüber bislang unzureichenden Reaktionen nehmen die Ausführungen bisweilen polemischen Charakter an – in freilich konstruktiv-aufbauender, mithin guter Absicht.

(1) Welkender Lorbeer – wohlfeile Absichtserklärungen: die Europäische Union nach der „Erklärung von Rom“

Die „Erklärung von Rom“³ stellt sich verständlicherweise in einen großen historischen Kontext, dem sie materiell freilich kaum gewachsen ist. So bietet sich anlässlich der Feiern zu deren 60. Jahrestag zwar der formale Verweis auf die

- 1 Unter den aktuelleren Beiträgen sei verwiesen auf: *Hesse, J. J.*: Staatsversagen? Bankrotterklärung Europas? Anmerkungen zur Flüchtlingskrise, in: ZSE, 13/3 (2015), 336-355; *Ders./Fehrmann, T.*: Wege zu einem „besseren Europa“: Plädoyer für eine Aufgabenkritik der Europäischen Union, in: ZSE, 11/4 (2013), 506-534; *Ders.*: Die europäische Verschuldungskrise: eine dreifach unerledigte Agenda, in: ZSE, 9/3 (2011), 338-351; hinzutritt ein themenspezifisch wichtiges jüngeres Interview mit *Wolfgang Schäuble* („Zum Stand und Zustand der Europäischen Union“) in dieser Zeitschrift – ZSE, 14/2 (2016), 289-297.
- 2 Der Autor bezieht sich hier auf Besuche und Interviews in deutschen, österreichischen und griechischen Flüchtlingslagern (2015/16), eine frühere Untersuchung zur Finanzverwaltung in südeuropäischen EU-Mitgliedstaaten (Spanien, Portugal und Griechenland) sowie ein laufendes Forschungsprojekt zur politisch-administrativen Tragfähigkeit mitgliedstaatlicher und europäischer Einrichtungen.
- 3 Erklärung von Rom (Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission), 25.03.2017.

Römischen Verträge an⁴ und sucht man durch die Erinnerung an die Berliner Erklärung aus dem Jahr 2007⁵ eine gewisse Kontinuität herzustellen, doch haben sich die Rahmenbedingungen für die Europäische Union massiv verschlechtert: Der Austritt des Vereinigten Königreichs unterbricht, ja beendet nicht nur eine scheinbar unaufhaltsame Entwicklungsdynamik, sondern stellt die Union auch vor ein durchaus existentielles Problem; die Binnenstruktur erweist sich als zunehmend brüchig, nicht nur aufgrund der zunehmenden Entwicklungsunterschiede zwischen dem Norden und dem Süden des Kontinents, sondern auch durch ein wieder wachsendes West-Ost Gefälle; der Währungsunion fehlt unverändert das finanz- und wirtschaftspolitische Fundament; die (Dauer-)Alimentierung Griechenlands und weiter Teile des Südens zerstört die auch für heterogene Staatenverbände unabweisbare Balance von Leistungs- und Verteilungsgerechtigkeit; und schließlich spaltet die Flüchtlingsfrage Europa und droht das zu zerstören, worauf man bislang stolz war: die Solidarität in und unter den Mitgliedstaaten.

Hinzu tritt, dass Europas Position in der Welt erkennbar geschwächt ist, nicht allein durch neue Gegnerschaften, den Brexit oder das erratische Handeln wichtiger globaler Akteure, sondern auch aufgrund verfehlter eigener Politiken, konstanter Selbstüberschätzung und unzureichender Modernisierung. Vom Ziel, als *global player* neben die USA, China und Russland treten zu können, diese gegebenenfalls gar herauszufordern, ist man weit entfernt. Zudem: War im Jahr 1900 noch jeder vierte Erdbewohner ein Europäer, 1960 immerhin noch jeder zehnte, stellt die EU heute nur noch sechs Prozent der Weltbevölkerung, ein Wert, der sich nach durchaus belastbaren Prognosen weiter verringern wird. Und auch der Anteil der EU an der Weltwirtschaft sinkt kontinuierlich; waren es nach Angaben der EU-Kommission im Jahr 2004 noch 26 Prozent, sind es heute nur noch 22 und wird für das Jahr 2030 ein Unterschreiten der 20 Prozent-Marke erwartet.

Den Autoren der „Erklärung von Rom“ ist das alles natürlich bekannt, doch lässt bereits eine nur oberflächliche Textanalyse des Dreiseitenpapiers vor allem zweierlei erkennen: eine Art Selbstbeschwörung, nach der man die Zeichen der Zeit erkannt habe („nie dagewesene Herausforderungen“ – ohne diese freilich zu benennen) und bereit sei, sich ihnen zu stellen, sowie ein eher pathetisch überhöhtes Einheits- und Solidaritätsversprechen, das angesichts deutlicher Ausdiffe-

4 Römische Verträge (EWG-Vertrag, EURATOM-Vertrag, Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften) vom 25.03.1957.

5 Berliner Erklärung (50 Jahre Römische Verträge) vom 25.03.2007, die den Vorstellungen des Europäischen Rats zufolge „eine orientierungsstiftende Wirkung innerhalb der Bevölkerung der Europäischen Union in Bezug auf Werte, Aufgaben und die Struktur des Staatenverbundes“ entfalten sollte.

renzierungen innerhalb der Mitgliedschaft auf eine gewisse Realitätsverleugnung hindeutet. Eine den Namen verdienende Selbstkritik, die auf überhastete Erweiterungsrounds, die fehlende politische Unterfütterung der Währungsunion oder grob unterschätzte Sicherheits- und Migrationspolitiken hätte verweisen können, ja müssen, fehlt ganz, was wiederum Kritiker von einer „Flucht aus der Verantwortung“ sprechen lässt. Materiell finden sich immerhin drei Anregungen, die – im Vorfeld hoch umstritten – auf Untypisches verweisen und so aner kennenswert wie diskussionswürdig sind: das Bekenntnis zu einer künftig engeren Zusammenarbeit („wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität“), die Stärkung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine Aufwertung der/einer europäischen Sozialpolitik, wobei vor allem auf „Chancengleichheit, Ausbildung, Beschäftigung und soziale Partnerschaft“ verwiesen wird. Es mischen sich mithin verfahrensbezogene Empfehlungen mit materiellen Umorientierungen, die zum einen auf Flexibilitätsgewinn zielen, zum anderen bislang eher vernachlässigte Handlungsfelder ansprechen.

Im Ergebnis wird man Verständnis dafür aufbringen können, dass Vertreter der Union nach dem Schock des Brexit in Rom eine „Aufbruchstimmung“ wahrnahmen (*Juncker*), das „hohe Gut der Einheit“ priesen (*Tusk*) oder eine erweiterte, durch das Schengen-Abkommen und die Eurogruppe längst praktizierte Gruppenbildung als möglichen „Ausweg aus der Krise“ (*Merkel*) bezeichneten. Allerdings wird auch deutlich, dass Ankündigungspolitiken und wiederholte Beschwörungen („zu unserem Glück vereint“) schwerlich dazu taugen, Desintegrationstendenzen und Euroskepsis aufzufangen. Vor allem mit dem Vorschlag zur Einrichtung einer „Europäischen Säule sozialer Rechte“ öffnete sich sofort wieder jene Zweiteilung, die die Union ernsthaft gefährden könnte: zwischen denen, die hierin einen erneuten Versuch sehen, die EU in Richtung einer Trans ferunion fortzuentwickeln und jenen, die auf eine seit langem erkennbare Blindstelle im Einigungsprozess verweisen. Dem vermeintlichen Kompromiss, damit lediglich auf allseits akzeptable soziale Grundprinzipien, wie faire Arbeitsbedingungen oder Mindestlöhne, hinweisen zu wollen, wird man keine lange Lebensdauer zusprechen können.

In der der Römischen Agenda folgenden Diskussion ging ein Aspekt weitgehend verloren, der in den folgenden Ausführungen eine zentrale Rolle spielen wird: die (Selbst-) Beschränkung der europäischen Politik auf „das Wesentliche“. Dieses bereits bei der Bildung der amtierenden Kommission eingeführte Versprechen, das so etwas wie eine wenigstens implizite Selbstkritik beinhalten könnte, leidet allerdings unter seiner Allgemeinheit oder besser Beliebigkeit. Was ist denn gemeint:

eine Konzentration auf jene Arbeitsfelder, die unbezweifelbar einer europäischen, also einer über die Nationalstaaten hinausgehenden Befassung bedürfen – oder lediglich der Versuch, die Vergemeinschaftung einer gewissen Entwicklungslogik zu unterstellen, die dann ein eher stufenweises Vorgehen nahe legt?

(2) Zwischen Verzagtheit und Selbstüberschätzung: Multiple Krisen – aber *business as usual*

Es ist diese merkwürdige Mischung aus Hochmut, Heilsbringertum und politisch-administrativem Versagen auf der einen sowie punktuell durchaus überzeugenden, auch bedarfsgerechten Leistungen auf der anderen Seite, die in den Diskussionen um die Zukunft der Europäischen Union Polarisierungen fördert und Desintegrationstendenzen Vorschub leistet. Dabei sollte inzwischen unstrittig sein, dass die Fülle ungelöster Probleme durchaus existenzbedrohend wirkt: Von der schwelenden Auseinandersetzung um die Ukraine über die Formen und Folgen der Staatsschuldenkrise bis hin zum flüchtlingspolitischen Offenbarungseid der Union reicht die Palette unzureichender oder wenigstens umstrittener Vorgehensweisen, die bislang weder nachhaltige Problemlösungen noch Vertrauen generierten. Jetzt hofft man erkennbar, die wachsende Außenbedrohung und Ausdifferenzierung der Union (angesichts der vom Brexit ausgehenden Auflösungssignale, des russischer Expansionsdrangs oder auch der protektionistischen Grundhaltung des neuen amerikanischen Präsidenten) durch appellative Politiken beherrschen oder wenigstens eindämmen zu können. Nicht anders ist jener Stimmungsumschwung zu erklären, den man freilich eher herbeizuwünschen scheint als dass er sich in den Mitgliedstaaten der Union findet.

Parallel zu dieser auf der Makroebene geführten Diskussion ist auf den Meso- und Mikroebenen des europäischen Handelns wenig von dem spüren, was den „neuen Geist“, vor allem im Rahmen der Kommission, dokumentieren könnte. Hier ist nur wenig von dem erkennbar, was als „Umdenken“ annonciert wurde und sich auf der Arbeitsebene wiederfinden lassen müsste. Im Gegenteil: Wertet man die Aktivitätsberichte der einzelnen Kommissare und Generaldirektionen im Netz aus, trifft man auf ein fast durchgehendes *business as usual* – ein Konglomerat von Absichtserklärungen und Erfolgsmeldungen, deren Mehrwert für die europäische Entwicklung nicht selten bezweifelt werden kann. Jeder Akteur legitimiert damit verständlicherweise seine eigene Existenz, „optimiert“ sein oder ihr Wirken im Rahmen des politischen (meist höchst unpräzisen) Auftrags und bemisst all das, wenn überhaupt, am Grad der Vergemeinschaftung des je-

weiligen Gegenstandsbereichs. Dabei geht es nicht nur um die häufig genug karikierten Bananen- und Gurkenformen oder den Ausweis von Allergenen auf jeder europäischen Speisekarte, sondern auch und gerade um durchaus präskriptive Eingriffe in bewährte Bestände des nationalstaatlichen Handelns: von der Außen- und Sicherheitspolitik über wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidungen bis hin zu Einzelheiten der Bildungs-, Forschungs-, Sozial- oder auch Infrastrukturpolitik. Natürlich „gut gemeint“, sind dem zunächst keinerlei Grenzen gesetzt, auch nicht über jene organisationspolitischen Sicherungen, die man sich durch die Inthronisierung von Vizepräsidenten der Kommission versprach. Im jeweiligen Tätigkeitsbereich fühlt man sich als gleichsam „Speerspitze“ einer moralisch überhöhten Bewegung, von einem den „Völkern Europas“ dienenden Selbstverständnis kann hingegen kaum die Rede sein. Die Organisationstheorie bezeichnet solche Prozesse als „Aufgabenfindung“ oder gar „Aufgabenanmaßung“.

Natürlich ist richtig, dass man entsprechendes Verhalten auch als dankenswerte Suche nach Problemlösungen in mehrstufigen politischen Systemen interpretieren kann, doch bedürfte es dazu eines spezifischen Nachweises, nach dem das infrage stehende Problem- oder besser Aufgabenfeld tatsächlich einer Europäisierung bedarf. Sie wäre mitgliedstaatlichen Problemlösungen nur dann vorzuziehen, wenn der grenzüberschreitende Charakter der Aufgabe dies nahe legt, ein Nachweis, der sich nur in seltenen Fällen findet. Zudem überschreitet das europäische Wollen das faktische Können immer dann, wenn komplexere Vollzugsprozesse die Problembearbeitung erschweren und auch technisch-instrumentelle Professionalität voraussetzen.

In einem Zwischenfazit wird somit erkennbar, dass die Häufung europapolitisch ungelöster Probleme nicht nur exogenen Entwicklungen (und Akteuren), sondern auch Schwächen der gegebenen institutionellen Arrangements und der Prozessorganisation geschuldet ist, mithin eine auch endogene Begründung findet. Lösungswege müssten auf beiden Ebenen ansetzen und sie, wo möglich, aufeinander beziehen. Zudem wäre sicherzustellen, dass einem weiteren Aufgaben- und Kompetenzwachstum der Union Überlegungen zu einer bedarfsgerechten Konzentration, einem etwaigen Rückbau oder auch einem Verzicht an die Seite gestellt werden.

(3) Die Katastrophe des mitverschuldeten Brexit

Trotz der diversen Versuche, den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zwar nicht als vernachlässigbar, aber doch als „verkräftbar“ zu bezeichnen, stellt der Brexit nicht weniger als eine Katastrophe für den Europäisierungspro-

zess dar. Die Union ist dadurch nicht nur politisch und ökonomisch eindeutig geschwächt, sondern verliert auch an Kohärenz und institutioneller Balance – in einem Ausmaß, das einer Gefährdung des Erreichten und Geplanten nahe kommt. Zwar ist richtig, dass Großbritannien mit seiner EU-Mitgliedschaft immer eher Handelsinteressen vertrat als sich den vor allem deutscherseits verfolgten politischen Agenden zu öffnen, doch war die Distanz zum Euroraum und zur Schengen-Vereinbarung immer eher taktisch bestimmt (*sitting on the fence and watching*), schloss eine spätere Beteiligung mithin nicht aus. Die „rote Linie“ bildete lediglich eine der Währungsunion komplementäre Politische Union, und das aus durchaus nachvollziehbaren, mithin guten Gründen. Eine *ever closer Union* widersprach dem britischen Selbstverständnis, seiner Geschichte⁶ und jener pragmatisch-nüchternen Grundhaltung, mit der man allzu euphorisch angelegten Vorstellungen vom künftigen Europa begegnete. Insofern war die Entscheidung des früheren britischen Premierminister *Cameron*, die künftige EU-Mitgliedschaft Großbritanniens einem Referendum auszusetzen, auch nicht so „töricht“, wie die meisten der Kommentatoren sie ex-post darstellten, sondern durchaus eine Reaktion auf das wachsende Unbehagen der eigenen Bevölkerung gegenüber einem immer dichter werdenden Netz europäischer Politiken und Regelungsformen; die Angst vor einem weiteren Souveränitätsverlust war real und schürte angesichts des Zustrom vor allem osteuropäischer Arbeitskräfte und drohender Flüchtlingsbewegungen weitere Vorbehalte.

Dies zu erkennen, es im Rahmen der eigenen Vorstellungen vom künftigen Europa aber unberücksichtigt zu lassen, stellt das eigentliche Versagen der Union und ihrer Akteure dar, weshalb hier von einer Mitschuld die Rede ist. So nahm man das Referendum nicht sehr ernst, glaubte sich jedweder Diskussion um (etwa zeitlich und sektorale begrenzte) Einschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit entziehen zu können und war gewiss nicht frei von der Versuchung, es den Briten für zahlreiche Ausnahmeregelungen einmal „heimzahlen“ zu wollen – und sei es auch nur durch die Verweigerung von Hilfestellungen bei der Diskussion um die Vor- wie Nachteile der EU-Mitgliedschaft. Hinzu trat die erkennbar unterschätzte „Gewalt der Bilder“, vor allem im Rahmen der abendlichen Fernsehberichterstattung über die unkontrolliert nach Österreich und Deutschland einwandernden Flüchtlingsströme; wer je vor Ort erlebt hat, wie das britische Publikum nahezu fassungslos auf die „offene Tür“-Politik der deutschen Kanzlerin reagierte, konnte ahnen, dass das britische Referendum zu keinem Selbstläu-

6 Vgl. hierzu vor allem die Beiträge von *Bogdanor*, *Fahrmeir* und *Asch* in ZSE, 14/2(2016).

fer für den Premierminister werden würde.⁷

Addiert man dem das jetzt deutlich eingeschränkte ökonomische und das noch stärker reduzierte verteidigungs- wie sicherheitspolitische Gewicht der EU, wird vielleicht verständlich, warum der Autor den Brexit für eine schwere, nahezu existentielle Belastung des Europäisierungsprozesses hält. Auch sind die durchaus katastrophalen Folgen mit den markigen Parolen der Erklärung von Rom ja noch keineswegs ausgestanden, es droht im Rahmen der anstehenden Verhandlungen über den Vollzug des Austritts vielmehr weiteres Ungemach. So lassen sowohl die Verlautbarungen der britischen Premierministerin, *Theresa May*,⁸ als auch die des EU-Ratspräsidenten *Tusk*⁹ bei allem Betonen möglichst einvernehmlicher Lösungen deutliche Differenzen erkennen, die in eine weitere Beeinträchtigung des Europäisierungsprozesses münden könnten. Schon die methodisch diskussionswürdigen Schätzungen, nach denen „uns das Vereinigte Königreich 60 Mrd. Euro schuldet“¹⁰, oder auch die stetigen Warnungen vor einem erwartbaren britischen Steuerdumping verweisen auf Konfliktpotential. Im Hintergrund steht die britische Erklärung, bei Beibehaltung der (Personen)Freizügigkeit seitens der EU nicht nur aus dem Binnenmarkt ausscheiden, sondern auch eine Zollunion ablehnen zu wollen und stattdessen auf ein umfassendes Freihandelsabkommen zu setzen. Dass dieses den britischen Unternehmen dieselben Vorteile wie der Binnenmarkt bietet, wie Frau *May* suggeriert, ist allerdings zweifelhaft, da die EU zurecht auf einzuhaltenden Besteuerungsgrundsätzen, Aufsichtsregeln oder auch erreichten Sozial- und Umweltstandards bestehen wird. Während man sich auf die wechselseitige Behandlung von EU-Bürgern in Großbritannien und britischen Arbeitnehmern in der EU wohl wird einigen können, bleiben also beträchtliche weitere Probleme. Zu ihnen zählen vor allem die eingegangenen EU-Haushaltsverpflichtungen und die Pensionsansprüche britischer EU-Beamter, die trotz etwaiger Rückflüsse und erstatteter Vermögensanteile den Londoner Haushalt stark belasten werden.

Für das Vereinigte Königreich treten erhebliche Binnenprobleme hinzu, wie sie in der schottischen Forderung nach einem erneuten Referendum und in der Frage

7 Der Autor, bis Ende der 1990er Jahre in Oxford, war im Vorfeld des Referendums zu mehreren Vorträgen zur „Zukunft der Europäischen Union“ in Großbritannien. In den sich jeweils anschließenden Aussprachen kam es zwar auch zu themenspezifischen Diskussionen, vor allem aber zu (meist ungewöhnlich temperamentvollen) Auseinandersetzungen über die deutsche Flüchtlingspolitik und deren etwaige Folgen für das Vereinigte Königreich.

8 *May, T./David, D.*: The Great Repeal Bill White Paper, 30.03.2017.

9 Unter vielen: *Tusk* präsentiert Leitlinien für Brexit-Verhandlungen, in: Deutsche Welle Online, 31.03.2017.

10 Vgl. etwa die Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.03.2017.

nach dem künftigen Verhältnis von Nordirland und der Irischen Republik zum Ausdruck kommen. Danach klingen die Beschwörungen eines *Global Britain* doch eher wie ein Pfeifen im Wald. Bislang zumindest ist keineswegs auszuschließen, dass Großbritannien nach vollzogenem EU-Austritt auch als *Little England* erwachen könnte, ein Preis, den sich Europa weder wünschen sollte noch leisten kann. Auch deshalb bietet es sich an, die Verhandlungen zum wechselseitigen Vorteil anzulegen und der Versuchung zu einer wie auch immer gearbeteten „Rache“ zu widerstehen. Es geht für beide Seiten um Schadensbegrenzung, hierin ist dem EU-Ratspräsidenten zuzustimmen. Die wirtschaftlichen wie die militärischen und sicherheitspolitischen Kapazitäten des Vereinigten Königreichs sind viel zu wichtig, um auf sie verzichten zu können.

Schließlich ist gerade Deutschland noch in besonderer Weise vom Brexit betroffen, als damit nicht nur die Machtbalance zwischen den großen europäischen Mächten empfindlich beeinträchtigt wird, sondern auch die Führungsrolle des Landes eine verstärkte Herausforderung erfährt. Der Versuch der Kanzlerin, das durch den Rücktritt *Camerons* entstandene europapolitische Vakuum zügig durch den italienischen Premierminister *Renzi* schließen zu können, erwies sich schnell als obsolet; neuere Formationsformen, etwa unter Einbezug Spaniens, unterliegen dem Verdikt eines so nicht gewollten europäischen „Direktoriums“. Auch werden die Nord-Süd wie die West-Ost Probleme der Union, das darin erkennbare Gefälle und die sich damit wiederum verbindenden Verteilungsfragen zwischen den Mitgliedstaaten nicht geringer. So fehlt künftig die britische Unterstützung bei der Abwehr eher unverteilt denn wettbewerbs- und entwicklungsfördernd gedachter Politiken des europäischen Südens. Zu ohnehin erweiterten Pflichten des größten und wichtigsten europäischen „Nettozahlers“ treten schon jetzt Forderungen, dem erkennbaren Ungleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten wesentlich nachhaltiger entgegenzutreten als bislang.

(4) Europa ist nicht „unsere gemeinsame Zukunft“, sondern bereits unsere Gegenwart

Die etwas melodramatisch klingende, der Beschwörung des Zusammenhalts unter den Mitgliedstaaten dienende Passage der Erklärung von Rom, nach der „Europa unsere gemeinsame Zukunft“ darstelle (ergänzt um dementsprechende Passagen im Weißbuch der Kommission¹¹), ist erkennbar entbehrlich und materiell

11 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas: Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, COM(2017) 2025, 01.03.2017.

überprüfungsbedürftig. So bildet „Europa“ heute sicher keinen wie und wann auch immer zu erreichenden Zielpunkt der Integrationsbemühungen mehr, sondern bezeichnet unsere Gegenwart, wie unvollständig und krisenbesetzt sie auch sein mag. Es geht mithin nicht um das Werden der Union, eine klassische Metapher der politischen Akteure, um Zeit zu gewinnen und auftretende Probleme als Übergangsphänomene zu kennzeichnen, sondern um deren Leistungsfähigkeit und demokratischen Gehalt: hier und heute entscheidet sich das Schicksal der Union.

Misst man den Stand des Europäisierungsprozesses an dieser Aussage, sind Zweifel an dessen gegenwärtigem Ertrag angezeigt, die die Erklärung von Rom nicht nur nicht ausräumt, sondern eher noch verstärkt. So wie in zahlreichen früheren Verlautbarungen der Staats- und Regierungschefs oder einzelner europäischer Organe dominieren Absichtserklärungen, denen in ihrer Allgemeinheit die „Völker Europas“ inzwischen eher mit einem Schulterzucken als mit Zustimmung begegnen. Regionale Konflikte, Terrorismusgefahren, wachsender Migrationsdruck, Protektionismus oder auch soziale wie wirtschaftliche Ungleichgewichte werden zwar konstatiert, aber wie meist als „Herausforderung“, nicht hingegen als zu lösende, in Teilen durchaus selbst verschuldete Probleme dargestellt. Damit aber setzt sich ein Verhalten fort, dass die EU in ihre heutige höchst defizitäre und prekäre Lage gebracht hat – sich nicht durch konkrete bedarfs- und problemadäquate Leistungen zu definieren, sondern durch ein sicher gut gemeintes, aber nur schwer realisierbares Wollen. Der Metaebene der guten Absicht stehen die Schwierigkeiten der Umsetzung, mithin des Könnens (materiell, instrumentell, finanziell und personell) gegenüber.

Auch scheint vergessen, dass die Union dazu tendiert, ihre eigenen Ziele nicht eben sehr ernst zu nehmen. Blickt man etwa auf jene diversen „Prozesse“ zurück, die man seit Jahrzehnten ins Werk zu setzen suchte (unter Einschluss einer zu bildenden „Mittelmeerunion“, derer die EU nun dringend bedarf), wird man bei Anerkennung des tatsächlich Geleisteten von einem nicht nur latenten Versagen in Schlüssel-Politikfeldern sprechen müssen: in der Sicherheits-, Verteidigungs- und Migrationspolitik über die Wirtschafts- und Sozialpolitik bis hin zur Digitalisierung. Dies mag auch erklären, weshalb die etwas diffusen fünf Handlungsoptionen, die der Kommissionspräsident zur künftigen Entwicklung der Union vorstellte¹², wenig Beifall auf sich zogen. So fand sich darin für Jeden und Alles ein Argument, ohne dass der sich als „Europäischer Präsident“ begreifende *Jean-Claude Juncker* den Mut aufbrachte, eine schonungslose Analyse zum Stand und

12 Ebd., 3ff.

Zustand der Union mit klaren Empfehlungen zum weiteren Vorgehen zu verbinden. Wann, wenn nicht jetzt, will man der gefährdeten Union denn Stabilität und Zukunftsfähigkeit verleihen?

Im Folgenden wird deshalb in einigem Detail auf jene Politiken abgestellt, die im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen oder stehen sollten: die Differenz zwischen einem gesamthaften und einem gruppenbezogenen Vorgehen, der Ausweis eines zukunfts- und tragfähigen institutionellen Rahmens, eine zeitgemäße Überprüfung der Kompetenzstruktur sowie der Blick auf entscheidende Engpässe – die Prozessorganisation und das Personal. Dabei werden Grenzscheidungen erkennbar, denen nicht länger ausgewichen werden sollte, selbst wenn sie in Abstriche vom „großen Ganzen“ mündeten. Nicht die Verklärung der Vergangenheit und die Beschwörung etwaiger Zukünfte retten das europäische Projekt, sondern der kompetente Umgang mit der Gegenwart - und die Bereitschaft, sich ihr bis hin zur Aufgabe überlebter Handlungs- und Reaktionsmuster zu stellen.

(5) Variable Geometrie, unterschiedliche Zeitachsen und erweiterte Mehrheitsentscheidungen: eine Kosten-Nutzen Analyse

Unter den inzwischen (begrenzt) mehrheitsfähigen Vorstellungen zur europäischen Krisenbewältigung findet sich immer wieder der Hinweis auf jene variable Geometrie (*l'Europe a plusieurs vitesses* oder auch *multi-speed Europe*), in dem sich die Bemühungen, einen Stillstand des Einigungsprozesses zu verhindern mit organisations- und demokratiepolitischen Erwägungen verbinden. In der blumigen und erkennbar um Konsens bemühten Erklärung von Rom heißt es dazu in der Langfassung: „Wir werden gemeinsam – wenn nötig mit unterschiedlicher Gangart und Intensität – handeln, während wir uns in die dieselbe Richtung bewegen, so wie wir es schon in der Vergangenheit getan haben; dies wird im Einklang mit den Verträgen geschehen und die Tür wird allen offen stehen, die sich später anschließen möchten. Unsere Union ist ungeteilt und unteilbar.“¹³

Schon das *Schäuble/Lamers*-Papier, das bei diesen Überlegungen erkennbar im Hintergrund steht¹⁴, traf nicht nur auf Zustimmung, sondern auch auf berechtigte Nachfragen und Vorbehalte. Sie richteten sich vor allem auf die mit einer erweiterten Gruppenbildung und unterschiedlichen Zeithorizonten erwartbaren Folgen. Die danach für den Integrationsprozess wahrscheinliche Ungleichzeitigkeit und

13 Erklärung von Rom, 2.

14 Vgl. hierzu: Das Schäuble-Lamers-Papier. Nationale und internationale Reaktionen, eine Dokumentation, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn, 1994.

Asymmetrie muss zwar nicht zu Formen der Desintegration führen, erhöht deren Wahrscheinlichkeit aber beträchtlich. Zwar sprechen Schengen und die Eurozone scheinbar dagegen, doch finden sich selbst hier Abstimmungs-, Kooperations- und Koordinationsprobleme, die – horizontal wie vertikal – Vertretern komplexer und vor allem mehrstufiger politischer Systeme nicht fremd sind. Insofern gehörte auch durchaus Mut dazu, im Vertrag von Lissabon die Möglichkeit zu einer erweiterten Gruppenbildung und damit letztlich Sektoralisierung des Einigungsprozesses zu verankern. Die in Rom gefundene Formulierung von der „unterschiedlichen Gangart und Intensität“ verschleiert die dahinter stehenden Vorbehalte, gewiss nicht nur, aber vor allem seitens der mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. In ihnen dokumentieren sich Ängste vor einer Zwei- oder Mehrklassenbildung unter den Akteuren und einer nicht mehr kontrollierbaren Dominanz der „Großen“ gegenüber den „Kleinen“. Dafür wird man Verständnis aufbringen und dies mit Überzeugungsarbeit verbinden müssen, mutet man etwa den Visegrádstaaten doch eine Akzeptanz von Politiken zu, die ihre gerade erst erkämpfte Souveränität und Gleichberechtigung zu beeinträchtigen drohen. Kaum ist in deren Selbstverständnis die gleich dreifache Herausforderung (den Staat zu demokratisieren, Planwirtschaften durch eine marktwirtschaftliche Ordnung zu ersetzen und die EU-Mitgliedschaft vorzubereiten) bewältigt, schon mehren sich Politiken, Teile der Souveränität zugunsten von Partialallianzen (und mit ihnen spezifischer Interessen) wieder aufzugeben. Hinzu tritt ein erkennbarer Widerspruch zwischen den vielfältigen Einheitsbeschwörungen der *Juncker et al.* und den Bestrebungen, der Heterogenität der Mitgliedstaaten und der Komplexität der zu lösenden Probleme dadurch begegnen zu wollen, dass man Ausdifferenzierungen nicht nur zulässt, sondern sie auch noch fördert; *win-win* Situationen, wie man sie bei Verteilungsproblemen zu schaffen sucht, verbinden sich damit sicher nicht.

Gleichwohl dürfte man ohne eine erweiterte Gruppenbildung künftig aber nicht auskommen, um auch strittige Entscheidungen innerhalb vertretbarer Zeiträume möglich zu machen. Die damit verbundene zeitliche wie materielle Entzerrung von Themenfeldern und Akteuren dient dann allerdings nicht mehr nur einer Überwindung etwaigen europapolitischen Stillstands, sie wird vielmehr auch den Charakter wie die Form des künftigen Europas verändern: von der ohnehin diskussionswürdigen „Einheit“ oder gar „Integration“ hin zu einer erweiterten Kooperation der europäischen Nationalstaaten. Im Ergebnis senkte man zwar den Konsensbedarf und materielle Komplexitätsschranken, überwände mithin mögliche Blockaden bei strittigen Fragestellungen, erhöhte damit aber auch den Koor-

dinationsbedarf und die Anforderungen an gesamthafte Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse. Dies könnte über den vermehrten Einsatz von Mehrheitsentscheidungen natürlich aufgefangen werden, doch schwächte dies wiederum die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Union (als Ganzes) weiter. Die EU über eine solche temporale wie materielle Ausdifferenzierung handlungsfähig zu halten und die Nachteile eines *joint policy-making* von 27 Mitgliedstaaten eindämmen zu wollen, ist gewiss der Überlegung wert, findet seine Grenzen aber in der damit letztlich verbundenen Absenkung des Integrationsniveaus, eine für „Berufseuropäer“ einem Sakrileg gleichkommende Konsequenz: Zunächst der Austritt des Vereinigten Königreichs und nun auch noch ein *L'Europe à la carte*, das käme in diesem Denken einer Aufgabe des Integrationsanspruchs gleich.

Organisations- und demokratietheoretisch finden sich im Ergebnis zwar zahlreiche Argumente, weitere materielle und akteurspezifische Ausdifferenzierungen im Rahmen der Union zuzulassen. Dem erwarteten Nutzen, Handlungsfreiheit und Flexibilitätsgewinn, stünden aber beträchtliche Kosten, eben eine Absenkung des Integrationsniveaus und die Bildung unterschiedlicher „Klassen“ von Mitgliedstaaten, gegenüber, was wiederum die bekannten Vorbehalte gegenüber einem „Kerneuropa“ und dem Bild „konzentrischer Ringe“ fördert. In der Abwägung wird man das Instrument daher nur punktuell einsetzen können, steht also weiterhin zwischen *Skylla* und *Charybdis*: einer Europäischen Union als dem Traumbild eines vereinigten, friedvollen und wohlhabenden Kontinents und der pragmatischen Anpassung an die Realitäten eines derzeit erkennbar überforderten (und sich selbst überfordernden) Staatenverbundes.

Schwierige Voraussetzungen und offene Wirkungen also, und doch bildet die variable Geometrie einen möglichen Schritt voran, vielleicht sogar den derzeit einzig gangbaren Weg, eine schrittweise Modernisierung der Union einzuleiten und damit ggf. multiplikativ zu wirken. So richten sich die Hoffnungen ja darauf, über eine aufgabenbezogene Absenkung der Zahl der Akteure die europäische Politik überschaubarer und handlungsfähiger zu machen, was freilich keineswegs ausschließt, dass das auch paradoxe Wirkungen zeitigt: etwa eine wachsende Inhomogenität der Mitgliedschaft als ganzer. Einen Königsweg beschreitet man in Verfolgung dieses Ansatzes sicher nicht, verhindert aber Stillstand und blanke Umverteilungen zulasten produktiver Potentiale der Union. Im Ergebnis verbindet variable Geometrie im positiven Fall mithin materielle Problemlösung, funktionale Machbarkeit und erweiterte, wenn auch sektoral und regional begrenzte Legitimation – bei allerdings eingeschränkter Wirkung.

(6) Der institutionelle Rahmen: unfertig und sich selbst überfordernd

Ein näherer Blick auf den institutionellen Rahmen der Union belegt zudem Unfertiges, auf das kritische Beobachter der europäischen Entwicklung seit langem verweisen: die unzureichende Gewaltenteilung¹⁵, die fragwürdige Repräsentanz der „Völker Europas“ im Parlament¹⁶, das unzureichend koordinierte und/oder zu einseitige Steuerungspotential des Europäischen Rates¹⁷, die Leistungs- und Funktionsdefizite der Kommission¹⁸ sowie das europaergebene Richterrecht des EuGH¹⁹ – von weiteren Denaturierungen, ja Regelverletzungen, etwa seitens der EZB, gar nicht zu sprechen. Dass das Regierungssystem der Europäischen Union im Ergebnis von Beobachtern noch immer als *in statu nascendi* gekennzeichnet wird, ist den europäischen Akteuren allerdings nur zum Teil anzulasten, da die Mitgliedstaaten bekanntlich weitere und konsequentere Aufbauleistungen nicht selten verhinderten, die Verträge mithin ein Abbild der jeweiligen (begrenzten) Integrationsbereitschaft darstellen und auch die „Völker Europas“ sich weitergehenden Souveränitätsübertragungen oder gar einer Europäischen Verfassung versagten.²⁰ Hinzu tritt ein allen Organen und Einrichtungen der EU gemeinsames immer stärker werdendes „Interesse an sich selbst“, das Wissenschaft wie Praxis allerdings kaum überraschen sollte, zumal funktionsorientierte Analysen in ihren organisationstheoretischen wie demokratiepolitischen Ausprägungen bereits seit langem auf dessen stabilisierende, aber auch destruktive Wirkungen hinweisen.

Auch und gerade das *Europäische Parlament* (EP) gilt trotz des zwischenzeitlichen Bedeutungsgewinns unter Verweis auf die konstituierenden Voraussetzungen parlamentarischer Demokratien noch immer als defizitär, von einer Vollparlamentarisierung kann nicht die Rede sein. Natürlich fehlt es auch hier nicht an wachsendem Selbstbewusstsein, doch wiegen die Strukturmängel schwer: die

15 Jenseits des inzwischen sehr breiten Schrifttums zur EU-Geschichte sei auf zwei jüngere Publikationen zur Entwicklung der Union verwiesen, die untypische Zugänge mit interessanten analytische Erkenntnissen verbinden: *Schorkopf, F.*: Der europäische Weg. Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl., Tübingen, 2015; sowie *Kirchhof, G./Kube, H./Schmidt, R.* (Hg.): Vom Ursprung und Ziel der Europäischen Union: elf Perspektiven, 2. Aufl., Tübingen, 2017.

16 Ein- und weiterführend, wenn auch eher unkritisch: *Dialer, D./Maurer, A./Richter, M.*: Handbuch zum Europäischen Parlament, Baden-Baden, 2015.

17 Zuletzt *Wessels, W.*: The European Council, Basingstoke, 2016.

18 Zusammenfassende Darstellungen zum aktuelleren Wirken der Kommission finden sich derzeit nicht; lohnender sind ohnehin die vielfältigen empirisch-analytisch ausgerichteten Arbeiten zu einzelnen Organisationselementen und Aufgaben- wie Problemfeldern.

19 Über die nachfolgende Kritik hinaus unterliegt vor allem die Entscheidungspraxis des EuGH vielfältiger kritischer Auseinandersetzung. Danach dehne das Gericht europäisches Unionsrecht unzulässig auf nationale Rechtsfelder aus und überschreite damit seine Kompetenzen. Zudem würden rechtswidrige Maßnahmen der europäischen Organe zu selten als solche gekennzeichnet.

20 Vgl. hierzu umfassend: *Hesse, J. J.*: Vom Werden Europas. Der EU-Verfassungskonvent: Verfahren, Ansatz, Ergebnisse, Berlin, 2007.

zentralen Demokratieprinzipien widersprechende Zusammensetzung (*one man, one vote*), die phantasievolle Aufgabendefinition und, nicht zuletzt, die erschreckende Distanz zur europäischen Bürgerschaft, die dies mit einer stetig sinkenden Wahlbeteiligung beantwortete. Wird man die Sitzverteilung zu Ungunsten der großen Mitgliedstaaten aus Rücksicht auf eine Repräsentation der kleinen nicht mehr verändern wollen, sind die anderen Defizite gewichtiger. In ihnen wird gleichsam exemplarisch deutlich, dass und inwieweit die EU sich von ihrer „Basis“ entfernt und damit angreifbar gemacht hat. Die Bedenken richten sich auf Schwächen des Wahlrechts (das unverändert nationalstaatlich ausgerichtet ist, mithin die Repräsentativität des EP fragwürdig erscheinen lässt), setzt sich in gelegentlich durchaus ridikul erscheinenden Allbefassungsansprüchen fort und mündet in bislang völlig unzureichende Vermittlungsleistungen zwischen der Unionsbürgerschaft und den sie eigentlich vertretenden europäischen Entscheidungsinstanzen. Der vielfach geforderte europaweite europäische Diskurs ist schlichtweg nicht existent (oder wird bestenfalls simuliert); er findet seine Grenzen nicht nur in der ausreichend diskutierten Sprachendifferenz, sondern auch in den diversen europapolitischen Teilöffentlichkeiten. Dies mag auch erklären, weshalb gelegentliche, meist freilich sehr kurzlebige bürgerschaftliche Initiativen (derzeit: *Pulse of Europe*) das Vakuum zu füllen versuchen. Solche gewiss gut gemeinten Ansätze, Europa eine nachhaltigere Stimme zu geben, scheitern vielfach aber schon an ihrer fehlenden materiellen Substanz oder aber an vorschneller Usurpation durch die europäischen Einrichtungen.²¹ Solange sich die Legitimation des Parlaments im Wahlakt erschöpft, es also keine ernsthaften Bemühungen gibt, gerade hier eine breite demokratische Mitwirkung an der politischen Willensbildung (und entsprechende Interessensbekundungen) zu verankern, wird das ubiquitär diagnostizierte „Demokratiedefizit“ der Union verbleiben und deren Entwicklung erschweren.

Mit dem *Europäischen Rat* und dem *Ministerrat* der Union ist die eigentliche Entscheidungsebene der europäischen Politik angesprochen. Die Rechtsetzung der Europäischen Union und mit ihr die Bestimmung der Leitlinien der Politik ist dabei durch die Ratsmitglieder nationalstaatlich rückgebunden, mithin legitimiert. Diese Legitimation teilt der Rat seit dessen Direktwahl zwar mit dem EP (dualistische Legitimation), doch bleibt er das bei weitem wichtigste der europäischen Organe und Einrichtungen. Das nun unterliegt heftiger Kritik, die in dieser

21 Hierzu zählen sicher auch die vielfältigen Versuche der Kommission, sich auf dem Wege der Mitfinanzierung, etwa von kulturellen und bildungspolitischen Projekten, Anerkennung oder gar Zustimmung zu „erkaufen“.

Konstruktion eine Verletzung des Prinzips der Gewaltenteilung sehen; dadurch, dass der Rat legislative Aufgaben erfülle, seine Mitglieder aber den nationalstaatlichen Regierungen angehörten oder sie gar führten, handele es sich um einen unzureichend legitimierten Exekutivföderalismus, der trotz der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten (Teil-)Öffentlichkeit der Ratssitzungen auch noch intransparent agiere. Reformvorschläge richten sich deshalb vor allem auf eine Schwächung des Rats, dem bei einer bis hin zur benannten „Vollparlamentarisierung“ reichenden Aufwertung des EP und einer komplementären Übertragung der Regierungsfunktionen auf die Kommission lediglich die Aufgabe einer Staatenkammer, also einer Zweiten Kammer des Parlaments, verbliebe. Dass mit solchen Plänen die Direktlegitimation der europäischen Politik freilich weiter geschwächt würde, die EU gleichsam losgelöst von Ihrer Bürgerschaft agiere, wird eher selten angesprochen. Einmal mehr tritt der alte Widerspruch zwischen den romantischen Europabildern und den Realitäten der nationalstaatlichen wie der europäischen Politik zutage.²²

Die *Kommission* würde eine ihre Rolle und Funktion aufwertende Reform des europäischen Regierungssystems natürlich begrüßen, doch empfiehlt sich das angesichts der gegenwärtigen Form und Verfassung dieser „Exekutive“ sowie zahlreicher ungelöster Entwicklungsprobleme eher nicht. Schon die Absichtserklärungen bei der Einsetzung der gegenwärtig amtierenden Kommission ließen aufhorchen: zum einen aufgrund des Selbstverständnisses ihres Vorsitzenden, der sich als „politischer Präsident“ nicht nur der Kommission, sondern gleich auch als der gesamten EU empfahl und die Kommission organisationsstrukturell auf sich zuzuschneiden suchte, und zum anderen angesichts der wie stets langwierigen und problematischen Auswahl der Kommissare. Scheiterte *Juncker* mit Blick auf das erste Ziel bereits schnell am Widerstand von Ratsvertretern, erwiesen sich sowohl die Inthronisierung der (koordinierend wie den Präsidenten entlastend gedachten) Vizepräsidenten wie die der anderen Kommissare als das bekannte basarähnliche Gezerre um Nationalität, Parteizugehörigkeit, Verdienste und behauptete oder erbrachte Sachkompetenz. Im Ergebnis wird man auch diesmal schwerlich behaupten können, dass Europa seine begabtesten Politiker zusammengeführt hätte. Im Gegenteil: Die materiellen wie personellen Grenzen der Kommission wurden schnell deutlich. So überschätzte sich *Juncker* mit der ihm selbst zugeschriebenen Rolle erkennbar, griffen die Organisationsreformen

22 Zu diesem Themenkomplex umfassend: *Atkinson, A. B./Huber, M. P./James, H./Scharpf, F. W.* (Hg.): Nationalstaat und Europäische Union: eine Bestandsaufnahme. Liber amicorum für Joachim Jens Hesse, Baden-Baden, 2016.

bislang so gut wie nicht und wurde zudem ein deutliches Gefälle zwischen den Kommissaren deutlich. Hier rächt sich einmal mehr, dass „Brüssel“ unter begabten Akteuren nicht eben als Krönung einer politischen Karriere gilt und das durchgehaltene Gleichbehandlungsprinzip (je Mitgliedstaat ein Kommissar) eher behindernd denn entwicklungsfördernd wirkt. Vor allem aber überrollten aktuelle Probleme die Kommission und überforderten sie.

Die Zuspitzung des Syrienkonflikts, die ungelöste Griechenlandfrage, vor allem aber das Fehlen einer den Namen verdienenden Flüchtlingspolitik entlarvten die Kommission als wenig handlungsfähig. Erwartbar ging die Führungsarbeit daher schnell auf das Trio Frankreich, Großbritannien und Deutschland – und damit zwischenstaatliches Handeln – über, das sich freilich vor je eigene Probleme gestellt sah. Während der französische Staatspräsident um seine Wiederwahl zu fürchten begann und der britische Premierminister sich durch das ihm allmählich aus der Hand gleitende Referendum zur britischen EU-Mitgliedschaft gefordert sah, löste die deutsche Kanzlerin so fahrlässig wie bis heute uneinsichtig Flüchtlingsströme ungeahnter Größenordnung²³ aus. Die Kommission erwies sich in dieser Schlüsselphase der europäischen Entwicklung als das, was sie bis heute ist: eine Exekutive im Wartestand, von zwar nur überschaubarer Leistungsfähigkeit, dafür aber überbordendem Selbstbewusstsein. Zu groß, überausgestattet, in ihrer Steuerungsfähigkeit behindert und sich eher als politisch-administrative Elite denn Dienstleister verstehend, finden sich hier Niemandem wirklich verantwortliche Akteure, denen Vieles fehlt und deren Wirken keiner näheren Aufsicht unterliegt. Jede institutionelle Reform der Union müsste hier ansetzen: von der Zahl und der Qualität der Kommissare über eine bedarfs- und leistungsorientierte Überprüfung der Aufgaben- und Kompetenzwahrnehmung bis hin zu jenen Kooperations- und Koordinationsverpflichtungen, die sich mit der Politikentwicklung und deren Umsetzung in Mehrebenen-Systemen verbinden. Ohne eine entsprechende Beauftragung und nachgewiesene Leistungsfähigkeit wäre eine weitergehende Verselbständigung der Kommission fatal, nicht nur aus legitimatorischen Gründen.

Der *Europäische Gerichtshof* (EuGH), das vierte der hier anzusprechenden Organe, gilt gemeinhin als „Motor der Europäischen Union und des Gemeinschaftsrechts“ und in längerfristiger Perspektive ist er das auch. Die schrittweise „Kon-

23 Grundlegend zur Flüchtlingsproblematik *Betts, A./Collier, P.*: „Gestrandet“. Warum unsere Flüchtlingspolitik allen schadet – und was jetzt zu tun ist, München, 2017; eine akribische Darstellung der deutschen Flüchtlingspolitik findet sich in *Alexander, R.*: Die Getriebenen. Merkel und die Flüchtlingspolitik: Report aus dem Innern der Macht, München, 2017; auch sei auf *Hesse, J. J.* (Fn 1) und die themenspezifischen Beiträge von *Olmert, Hailbronner* et al. in den letzten beiden ZSE-Heften verwiesen.

stitutionalisierung der Verträge“²⁴ hat hier zweifelsfrei dazu geführt, dass – weithin unbemerkt von einem breiteren Publikum und die erkennbare Bisshemmung des Bundesverfassungsgerichts nutzend – der EuGH auf dem Wege der Vertragsinterpretation den Vorrang des europäischen Rechts gegenüber dem nationalen (auch dem Verfassungs-) Recht durchsetzte. Die zumindest der Anlage und den Beteiligungsrechten nach breit legitimierte Gemeinschaftsmethode zur Fortentwicklung der Union fand somit eine sehr wirkungsvolle Ergänzung, die dem Zugriff des Rats und des EP entzogen war (und ist). Im Ergebnis werden strukturbestimmende Vorschriften der Verträge unterhöhlt, so das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und die Kompetenz-Kompetenz. Für die weitere Entwicklung der Union dürfte daher unter legitimatorischen Gesichtspunkten entscheidend sein, ob und wie dem entgegenzuwirken und/oder über komplementäre Legitimations- und Sicherungsleistungen zu entsprechen wäre.

Zu den von zahlreichen Autoren²⁵ und den in den voran stehenden Ausführungen vorgetragenen Empfehlungen (erweiterte Legitimation durch Vereinheitlichung des Wahlrechts, v.a. des Stimmengewichts; Rückführung der Verträge auf deren verfassungsähnliche Elemente [Ziele, Organe, Kompetenzen und Verfahren]; Ausbau und Nutzung des Sekundärrechts, das demokratisch legitimierten Entscheidungen und Veränderungen unterliegt; sowie eine zukunftsorientierte, den derzeit erkennbaren Verwerfungen entgegenwirkende Aufgaben- und Kompetenzordnung) müsste in der Konsequenz eine Überprüfung des *acquis communautaire* treten, die trotz bereits erkennbarer Abwehrhaltungen²⁶ des *gatekeepers* EuGH den Mitgliedstaaten als den „Herren der Verträge“ nicht nur formal zu-, sondern materiell auch durchaus anstünde. Dass Vertragsänderungen unter beträchtlichen Voraussetzungen stehen, wurde bereits angesprochen, unmöglich sind sie, vor allem angesichts einer unbestreitbaren Existenzkrise der Union, aber nicht. Zudem findet sich in Art. 48 Abs. 6 und 7 EUV bekanntlich die Möglichkeit zu vereinfachten Änderungsverfahren, die im Fall punktueller Stärkungen der Mitgliedstaaten zu nutzen wäre.

Addiert man all dem noch die fragwürdige Dehnung des geldpolitischen Auftrags der *Europäische Zentralbank* (EZB)²⁷ oder die im Bankenbereich und des-

24 Hier vor allem und grundlegend: *Grimm, D.*: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München, 2016.

25 Unter diesen erneut *Grimm* (auch in diesem Heft), zudem *Wahl, R.*: Die „immer engere Union“, in: *Merkur*, 71 (2017) und, sehr frühzeitig, *Scharpf, F. W.*: *Governing in Europe*, Oxford, 1999.

26 Sehr dezidiert hierzu der amtierende Präsident des EuGH, *Koen Lenaerts*, zuletzt in: *Le Monde*, 30.03.2017.

27 Verwiesen sei vor allem auf die bereits frühzeitigen Warnungen von *Jürgen Stark* und *Hans-Werner Sinn* sowie auf zahlreiche aktuelle ZSE-Beiträge zu diesem Thema.

sen Aufsicht mitnichten gelösten Probleme, werden der Bedarf, aber auch der Umfang wie die Schwierigkeit einer Reform des europäischen Regierungssystems deutlich. Im Ergebnis mündet der unfertige institutionelle Rahmen in defizitäre, einer konsequenten Gewaltenteilung widersprechende und unzureichend legitimierte Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, fördert er eine dem europäischen Einigungsgedanken abträgliche Zentralisierung, begrenzt die politisch-administrative Leistungsfähigkeit der Akteure und mündet so in die „Völker Europas“ enttäuschende Politikergebnisse. Daher kämpft die Union noch immer um Anerkennung, ist sie jederzeit verletzbar und gilt, wie andere Regionalregime, historisch bewussten Beobachtern inzwischen sogar eher als eine Zwischenstufe der Entwicklung zu grenzüberschreitenden Steuerungs- und Handlungsformen denn als adäquate Antwort auf die Herausforderungen der Globalisierung. Hinzu tritt die wachsende Infragestellung durch bürgerschaftliche Proteste, die in der öffentlichen Diskussion nicht selten als nationalistische und/oder populistische Bewegungen gebrandmarkt werden, obwohl in ihnen durchaus verständliche Reaktionen auf fortlaufende Entfremdungsprozesse zum Ausdruck kommen. Sich weiter auflösende Rückbindungen in die jeweiligen nationalen, regionalen und lokalen Kontexte hinein verstärken das.²⁸

(7) Aufgaben- statt Finalitätsorientierung, Kompetenzordnung und Subsidiarität: vom Kopf auf die Füße zu stellen

Wie zurückhaltend sich Vertreter der Kommission selbst unabweisbaren Modernisierungsprozessen gegenüber verhalten, wird in der gegenwärtigen Reformdiskussion durchaus exemplarisch deutlich. Zwar herrschte in Brüssel aufgrund der sich mehrenden Krisen und des Desasters der europäischen Flüchtlingspolitik

28 Einiges Aufsehen erzeugen mit Blick auf institutionelle Reformen derzeit die laufenden Planungen zur Umgestaltung der Währungsunion. Hier wird man dem deutschen Finanzminister in seiner stringenten Haltung und zum jetzigen Zeitpunkt zustimmen müssen. Weder ein eigener Eurohaushalt noch die Institutionalisierung eines Europäischen Finanzministers (als Chef der Eurogruppe) scheinen angemessen, den mitnichten ausgeräumten Problemen der Währungsunion zu begegnen. Dabei stellt der Verweis *Schäubles* auf die bekannten Schwierigkeiten von (hierfür unausweichlichen) Vertragsänderungen und nachfolgenden Referenden in einigen Mitgliedstaaten weniger eine erwartbare Abwehrhaltung allzu „ambitionierten Zugriffen auf den deutschen Haushalt“ gegenüber dar, sie bildet vielmehr eine funktional durchaus angemessene Reaktion. Danach macht es wenig Sinn, die Balance zwischen den Akteuren durch eine vorschnelle Institutionalisierung und Hierarchisierung zu stören, völlig divergente Arbeitslosenversicherungen etwa umstandslos europäisieren zu wollen oder gar weiteren Kompetenzverlagerungen auf die Kommission und das Parlament zuzustimmen. Eher dürfte es sich anbieten, den EMS, eine wie aufgezeigt zwischenstaatliche Einrichtung, zu einem Europäischen Währungsfonds auszubauen. Nach den bislang gemachten Erfahrungen wäre eine Krisenbewältigung auf diesem Weg wohl zeit- und ressourcenschonender, nicht nur zur Abwehr oder Einhegung künftiger ökonomischer Schocks, sondern auch zu einer gezielten Investitionsförderung.

(sowie in ihr des Zerfalls mitgliedstaatlicher Solidarität) bereits eine defätistisch anmutende Resignation, die sich nach der britischen Entscheidung für den Brexit in blankes Entsetzen wandelte, doch blieb die mehrfach zugesagte selbstkritische Bestandsaufnahme einmal mehr aus. Im Vorfeld der Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge kam es lediglich zu einer defensiven Handreichung der Kommission – in Gestalt jener fünf Szenarien, mit denen unterschiedliche Zukünfte für die Union umschrieben wurden.²⁹ Dabei reichte die Palette von einem „*Carrying on*“ über den Ausweis einer Avantgarde („*Those who want to do more*“) bis hin zu einem „*Doing less more efficiently*“ und schließlich dem vom Präsidenten erkennbar präferierten Aufbruch („*Doing much more together*“). Keines dieser Szenarien wurde empirisch-analytisch näher begründet oder gar einer auch nur moderaten Kosten-Nutzen-Analyse zugeführt – es blieb bei der vagen Kennzeichnung möglicher Entwicklungswege. Obwohl die Union für ihren gegenwärtigen Zustand zweifelsfrei mitverantwortlich ist, distanzierte sich der Kommissionspräsident im ersten Szenario gleichsam von sich selbst, suchte er das britische Interesse („*Nothing but the single market*“) ex-post noch einmal zu disqualifizieren und unterwarf er sich schließlich der Präferenz des deutsch-französischen Führungsduos für die „unterschiedlichen Geschwindigkeiten“, mithin einer Koalition der Willigen. Von seinen früheren Aussagen („es brennt an allen Ecken“) fand sich nichts, immerhin konstatierte *Juncker* eine wachsende „Europamüdigkeit“, die die Union durchziehe und gleichzeitig gefährde, eine für kritische Beobachter nicht eben neue Erkenntnis.

An dielässlich seines Amtsantritts in Aussicht gestellten Veränderungen mochte sich *Juncker* nicht mehr recht erinnern, mit Ausnahme jener bereits angesprochenen Selbstverpflichtung, nach der sich die Kommission unter seiner Führung auf „das Große“, bei Abwehr des offenbar Unbedeutenden, konzentrieren wolle. Allerdings blieb er auch dabei im Ungefähren: als Beispiele wurde auf den Klimaschutz, die Verteidigung und die Sicherung der Außengrenzen verwiesen. Eine weniger situativ geprägte, dafür aber konkrete Aufgabenanalyse (samt nachfolgender Überlegungen zur Trägerschaft und damit zu einer Überprüfung der mitgliedstaatlichen und europäischen Kompetenzordnung) fehlt noch immer, auch im Rahmen anderer Verlautbarungen der Kommission. Der Präsident bleibt damit, was er immer war: der Verfechter eigener wie der Interessen der jeweils von ihm vertretenen Gebietskörperschaft.

Gerade eine konsequente Aufgabeanalyse und -zuordnung dürfte aber den

29 Vgl. die entsprechenden Passagen im Weißbuch Europa, a.a.O., 16 ff.

Schlüssel zur Bewältigung der multiplen europäischen Krisen – und mit ihnen des jeweiligen Selbstverständnisses der Akteure – bilden. So fehlt im Weißbuch jeder substantielle Hinweis auf etwaige Grenzen der Vergemeinschaftung, notwendige (und durchaus produktive) Arbeitsteilungen oder auch Konzentrationsprozesse, die sowohl in einen Ausbau des europäischen Zugriffs als auch in dessen Rückbau münden könnten. Für beides finden sich gute Beispiele, die freilich eine kompetente Analyse des vorliegenden Aufgabenbestands und der zu dessen Wahrnehmung gegebenen Leistungsfähigkeit (organisatorisch, finanziell und personell) voraussetzen würde. Bereits der Konvent zur Erarbeitung des Verfassungsvertrages beschäftigte sich mit dieser Aufgabe, scheiterte aber an ihr. Es fehlte an belastbaren Untersuchungen zu den Vor- und Nachteilen mitgliedstaatlich oder europäisch wahrgenommener Aufgaben/Kompetenzen, funktionale Erwägungen traten hinter eher normative (und/oder wunschgesteuerte) Analysen zurück. Mit der wachsenden Konstitutionalisierung der Verträge war zudem der Weg zu Veränderungen erschwert, hätte es auch einer Aufgabe des durchgängigen, aber der Komplexität der Europäisierung längst nicht mehr angemessenen Finalitätsbezugs bedurft.

Und selbst auf der Ebene der *Junckerschen* Grobkategorien verbleiben eine Vielzahl unbeantworteter Fragen: Was spricht für die von ihm benannten Prioritäten, mithin durchgängig zu europäisierenden Aufgabenbereiche und was gegen die anderen? Welche Konsequenzen und Wirkungen verbinden sich politisch, ökonomisch, rechtlich und sozial mit entsprechenden Umorientierungen? Ist die Kommission bereit, unsinnigerweise vergemeinschaftete Aufgabenfelder frei zu geben, den inzwischen durchaus aufgeblähten Personalkörper zu reduzieren und auf bereits zugewiesene Ressourcen zu verzichten? Vermutlich bietet sich eher eine Umkehrung der Fragestellung an: Danach ginge es nicht mehr nur um eine weitere Europäisierung der Aufgabenwahrnehmung, sondern um eine dem komplementäre Suche nach der sich jeweils anbietenden Trägerschaft, wobei der Kriterienkatalog angesichts der wachsenden Distanz der „Völker Europas“ konsequent zu erweitern wäre: zu der in der Hoffnung auf unausgeschöpfte *economies of scale and scope* praktizierten „Optimierung“ oder „Hochzonung“ einzelner Politiken träten Kategorien wie Bedarfsnähe, nachgewiesene Problemlösungskompetenz, Qualifikation des handelnden Personals, bürgerschaftliche Unterstützung und anderes mehr. Die so penetrante wie entbehrliche Gleichsetzung von europäisch gleich „gut“ und national- wie gliedstaatlich gleich „böse“ wäre durch einen Abwägungsprozess zu ersetzen, der die Rationalität der Aufgabenwahrnehmung wie -zuordnung erhöht und weder der Versuchung zu undifferen-

zierter Größerräumigkeit noch zu romantisch überhöhter Kleinteiligkeit erliegt.

Natürlich verbirgt sich hinter all dem das europapolitisch zwar vieldiskutierte, aber nahezu ungenutzte Subsidiaritätsprinzip. Trotz diverser Versuche, das Prinzip handlungsorientiert zu bewahren, scheiterte sein Einsatz bislang an unrealistischen Voraussetzungen und erneut zwar gut gemeinten, aber wirkungslosen Vorkehrungen (etwa dem seit Lissabon ermöglichten Ampelsystem). Hilfreicher wäre es, sich vorliegender funktionaler Erkenntnisse aus der Staats- und Verwaltungsforschung zu bedienen und sie für die Aufgabenwahrnehmung/Kompetenzordnung im Verhältnis von Mitgliedstaaten und Europäischer Union zu nutzen. Danach wäre es angezeigt, das Subsidiaritätsdenken umzukehren: von einem zentralisierungsfreundlichem Vorverständnis, nach dem die EU Aufgaben schon dann übernehmen kann, wenn sie diese „besser“ als die Einzelstaaten wahrzunehmen in der Lage ist (wobei sie das „besser“ auch noch selbst definiert), zu einer Regelung, nach der die Union nur dann tätig werden kann, wenn die Mitgliedstaaten die zu treffenden Maßnahmen nicht selbst umsetzen können, es mithin eines unterstützenden Eingreifens der Gemeinschaft bedarf. Dass damit auch die breitere Diskussion um den demokratischen Gehalt des Europäisierungsprozesses und dessen Defizite angesprochen ist, sei zumindest nachrichtlich angefügt.

Konkret ginge es darum, jene Aufgabenfelder (neu) zu bestimmen, die aufgrund ihres eindeutig grenzüberschreitenden Charakters der supranationalen Bearbeitung bedürfen. Hierzu zählen erkennbar der Binnenmarkt und die Handelspolitik, die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Energie- und Umweltpolitik sowie die Digitalisierung. Dass sich diese Felder wiederum in zahlreiche, in Teilen durchaus komplementäre Einzel- oder besser Sektoralpolitiken aufspalten lassen, ist unbestritten, darf aber die höchst kreative Aufgabenfindung der Kommission nicht legitimieren. Das Festhalten am Prinzip der Einzelermächtigung bleibt eine zentrale politische wie funktionale Sicherung des demokratischen Europa, ist mithin nicht zur Disposition zu stellen.

Geht man von diesen übergreifenden Aufgabenfeldern aus, kann konsequenter als bislang über die künftige Zuordnung von Aufgaben auf einzelne Gebietskörperschaften diskutiert und mit Blick auf die sinnvollste Trägerschaft entschieden werden. Frühere Unterscheidungen³⁰ sind aufgrund zwischenzeitlich erkennbarer Veränderungen (technischer, ökonomischer und rechtlicher Natur) natürlich zu beachten, aufgrund der sich rasant verändernden Rahmenbedingungen aber zu überprüfen. Das gilt auch und gerade für Formen kooperativer Aufgabenerledi-

30 Unter Einschluss der Trägerschaftsfrage: *Hesse, J. J./Fehrmann, T.*, a.a.O., 506 ff.

gungen (vertikal wie horizontal), die einen funktionalen Gewinn versprechen, aber auch einen demokratiepolitischen Rückschritt bedeuten könnten.

(8) Mehr Wollen als Können: die Prozessorganisation als Engpass und Falle

Da die derzeitigen politischen Akteure vor Vertragsänderungen und größeren institutionellen Reformen angesichts unguter Erfahrungen zurückschrecken, gewinnt die Prozessorganisation des europapolitischen Handelns an Gewicht. In ihr geht es bekanntlich darum, komplexen Sachverhalten europafördernd, aber demokratieschonend und effizient, also zeit- und ressourcenbewusst, gerecht zu werden, wobei die Zahl und die Heterogenität der Beteiligten das „Geschäft“ erschweren. Es kann daher nicht überraschen, dass sich die Diskussion auf vor allem drei handlungsorientierte Aspekte richtet: Flexibilitätsgewinne innerhalb des meist hoch ausdifferenzierten und vielfältig verflochtenen Akteurskreises, entscheidungsorientierte Verfahrenskompetenz und erleichterte Abstimmungsprozesse.

Die Forderung nach einer erweiterten Flexibilisierung des öffentlichen Handelns ist nicht neu und steht in der prinzipiellen Dichotomie zwischen Zeit- und Kostendruck auf der einen und der Sicherung bedarfs- und rechtskonformen Handelns auf der anderen Seite. Der Europäischen Union ist dementsprechendes Handeln noch dadurch erschwert, dass mit unterschiedlichen politischen Ordnungen und Rechtskulturen umzugehen ist, zudem unterschiedliche Problemausprägungen übergreifende Lösungsansätze erschweren. All dem kann man zwar mit einer Reihe technischer Erleichterungen begegnen, die allerdings nur eher kosmetische Verbesserungen erbringen. Auch deshalb hat sich die Diskussion in Ergänzung der regelungsbedürftigen Probleme und der sich zu deren Lösung anbietenden Optionen um die Intensität und den Stil der Kommunikation/Interaktion der Akteure erweitert – beide höchst voraussetzungsvoll. Kommunikatives Handeln und vertrauensgestützte Interaktion sind aber verfolgenswert, weil sie an einer entscheidenden Schwachstelle des Europäisierungsprozesses ansetzen: dem Misstrauen der Beteiligten untereinander, das sich in unterschiedlichen Reaktionen auswirken kann: von dem Einnehmen einer Vetoposition über Informationsverweigerungen bis zu hin zu Vollzugsblockaden. Insofern wäre vor allem den Vertretern der Kommission anzuraten, ihr Auftreten zu überprüfen und konsensorientierter anzulegen. Deren gegenwärtiger Präsident lebt das bislang leider kaum vor; er präferiert erkennbar die „Großen“, sei es, dass er Regelverletzungen (im Stabilitätspakt) als „es ist eben Frankreich“ rechtfertigt oder Deutschland eine europarechtlich höchst problematische Mautregelung durchgehen lässt. Andere, Österreich etwa, werden abgekanzelt, wenn sie verständlicherweise aufgrund

beträchtlicher bereits geleisteter Vorleistungen von der Aufnahme weiterer, jetzt EU-weit zu verteilter Flüchtlinge ausgenommen werden wollen. Die Interessen mittel- und osteuropäischer Vertreter werden meist erst dann überhaupt zur Kenntnis genommen, wenn sie den europäischen „Wertekanon“ zu verletzen drohen (Polen, Ungarn).

Solche eher autoritativen, nicht selten arroganten Haltungen finden sich auch bei zahlreichen Kommissaren und Vertretern der Generaldirektionen, etwa in Verhandlungen um die Umsetzung europäischer Politiken in den Mitgliedstaaten. Hier erscheint eine Verhaltens- und nachfolgend Klimaänderung dringend geboten, weil sich die Kommission selbst zu schädigen droht. So kursieren in den Staatskanzleien diverser Mitgliedstaaten spöttische Berichte über die „machtbewussten, meist noch sehr jungen und erschreckend unerfahrenen Damen und Herren aus Brüssel“. Es geht mithin (auch) um Verhaltensänderungen, die erkennen lassen sollten, dass sich die Kommission ihrer zwar steuernden, aber eben auch dienenden Rolle (den Mitgliedstaaten wie den „Völkern Europas“ gegenüber) bewusst ist – und entsprechend präsentieren sollte.

Damit ist die Verbindung zu den erwähnten Verfahrensvereinfachungen angesprochen. Sie sind erkennbar eher technischer Natur, müssen rechtlich aber abgesichert sein und erfordern Managementleistungen, die sich vor allem auf die Koordination von Akteuren und Politiken erstreckt. Dabei kommt es nicht selten zu einem *learning by doing*, da die Gemeinschaftsmethode (Gesetzesinitiative der Kommission, Entscheidung durch Rat und Parlament, Umsetzung durch Kommission und Gerichtshof) zwar den Rahmen setzt, nicht aber die einzusetzenden Verfahren bestimmt. Im Ergebnis kommt es zu jenen defizitären Prozessen, die die Politik zunehmend auf zwischenstaatliche Vorgehensweisen ausweichen oder zu ihnen zurückkehren lässt, die Einrichtung des ESM und die Verabschiedung des Fiskalpakts als illustre neuere Beispiele. Der damit meist verbundene Zeit-, Ressourcen- und Flexibilitätsgewinn übersteigt in den Augen der Akteure die Nachteile ausbleibender Vergemeinschaftung. Auch erspart man sich so jenes *mutual blaming* im Vollzug europäischen Handelns, mithin den Versuch, Verantwortung auf den jeweils Anderen abzuwälzen bzw. sie zu diffundieren.

Die Erleichterung von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen, sei es auf dem Weg abgekürzter Verfahren, einer Begrenzung der einzubeziehenden Akteure oder der Änderung von Abstimmungsregeln, vor allem durch einen häufigeren Übergang zu Mehrheitsentscheidungen, gewinnt daher deutlich an Gewicht. Die Gefahren politischer Blockaden bei 27 mit Vetopotentialen ausgestatteten Akteuren waren und sind evident, paralytisches Verhalten auf-

grund möglicher *do ut des*-Geschäfte wahrscheinlich. Insofern kann, ja muss die Prozessorganisation auf europäischer Ebene tatsächlich zweierlei leisten: die Überwindung schwerfälliger und blockadeanfälliger Verfahren sowie die Gewährleistung vereinfachter Entscheidungsregeln. Das beides aufgrund befürchteter Nachteiligkeit für das jeweilige mitgliedstaatliche Interesse auf Widerstand stößt, sei sofort angefügt. Politischer Entscheidungsbedarf und administrative Handlungslogik stehen auch auf europäischer Ebene in einem widersprüchlichen und nicht selten konflikthaften Verhältnis.

(9) Politische Führung als knappe Ressource

Schließlich bietet sich angesichts der Häufung und Intensität der europäischen Entwicklungsprobleme nicht nur eine Analyse der strittigen Gegenstandsbereiche und der normativen wie organisatorischen Handlungsvoraussetzungen, sondern auch ein näherer Blick auf die handelnden Akteure an. Politische Führung³¹, nationalstaatlich wie europäisch, erweist sich dabei als zunehmend „knappe Ressource“, wobei sich sehr unterschiedliche Prozesse überlagern: die wachsenden Anforderungen an das Personal, der Europäisierung und Internationalisierung des politischen Handelns und mit ihr den entsprechend erweiterten, meist hochkomplexen Agenden gerecht zu werden; die Erwartungen, den immer stärker verflochtenen Problemausprägungen (horizontal wie vertikal) analytisch wie instrumentell kompetent begegnen zu können; sowie die Veränderung der Führungsaufgaben selbst, die über die erwartbaren personellen Qualifikationen hinaus hohe technische Kompetenz (Digitalisierung), interkulturelles Verständnis und die Bereitschaft wie Befähigung zum Vergleich (national, international, intersektoral) voraussetzen. Hinzu tritt derzeit ein in diesem Ausmaß seltener Generationsumbruch, der sich bereits in der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Kommission erkennen lässt und über die *Juncker, Draghi, Merkel, Hollande* oder auch *Schulz* nun die Spitzenebene erreicht hat.

Zwar war die Führung Europas zu keinem Zeitpunkt leicht und bedient man sich deshalb auch heute noch der hoffnungsvollen Metapher, nach der die EU bislang aus jeder Krise verstärkt hervorgegangen sei, doch deutet die Vielzahl gegenwärtiger, in Teilen durchaus existenzieller Bedrohungen nicht nur auf institutionelles, sondern eben auch personelles Versagen hin. Das gilt für die wenig kohärente Behandlung des Ukraine Konflikts, die fehlende Nahostpolitik, die zunächst

31 Zusammenfassend hierzu: „Politische Führung“, in: APuZ 2-3 (2010); der Ertrag der darin angekündigten „Leadership Forschung als Demokratiewissenschaft“ ist allerdings noch sehr überschaubar.

gröbliche Unterschätzung der Staatsschuldenkrise, die kontinuierliche Verschleppung des Griechenlandproblems, das empörende Versagen in der Flüchtlingskrise, die defensive Haltung gegenüber dem Brexit und schließlich auch für das Nicht- oder zu späte Handeln in zahlreichen Politikfeldern – von der beschämenden Jugendarbeitslosigkeit in Teilen der Union bis hin zu der im Wortsinne „verschlafenen“ Digitalisierung Europas.

Berechtigte Kritik wird in solchen Kontexten meist routinemäßig mit dem Verweis auf die nicht mitwirkungsbereiten Mitgliedstaaten oder fehlende rechtliche wie finanzielle Voraussetzungen abgewehrt. Auch setzt man instrumentell eher auf die schon angesprochenen „Prozesse“ denn konkrete Maßnahmen – in der Hoffnung, damit nicht nur die Mitgliedstaaten längerfristig binden, sondern auch die eigene Position diesen gegenüber stärken zu können. Statt konkret auf die erhoffte problemlösende Wirkung einzelner Maßnahmen zu verweisen (und diese ex post auch zu dokumentieren), bleibt es meist bei appellativen Politiken, die sich freilich abnutzen und inzwischen weder das Publikum noch die nationale Politik beeindrucken.

Insofern wird auch verständlich, dass sich weite Teile der „Völker Europas“ von der EU zu distanzieren beginnen, auch und gerade jene bürgerliche Mitte, derer die Union zu ihrer Stabilisierung und Unterstützung wie Legitimation dringlich bedarf. Sieht man von eher wenigen verblendeten Positionen an den Rändern des politischen (und gesellschaftlichen) Spektrums ab, sind deren Protagonisten durchwegs überzeugte Europäer, die die Geschichte des Kontinents kennen oder zumindest verstanden haben und den prinzipiellen Wert der Union nicht bezweifeln. Deren faktisches Handeln allerdings, die magere Leistungsbilanz, das zu deutliche „Interesse an sich selbst“ und schließlich die flächendeckend beanspruchte Vergemeinschaftung, stoßen ab. So wird die Distanz zum europäischen Bürgertum zum eigentlichen Strukturproblem Europas.

(10) Abschied von der *ever closer Union*: die Rettung der Europäischen Union vor sich selbst

Hat die EU nach diesen Überlegungen noch eine Zukunft? Ja, aber erkennbar nur dann, wenn das „Geschäftsmodell“ grundlegend überdacht und modernisiert wird. Die Beschwörung der Vergangenheit und mit ihr des ursprünglichen *raison d'être* der Union wird der rasanten Veränderung fast aller Rahmenbedingungen der europäischen Politik nicht mehr gerecht, auch blieben die vielfältigen Krisen ohne ein konsequentes Überdenken des inzwischen deutlich defizitären Europäi-

sierungsprozesses. Die voranstehenden Ausführungen suchten diese Entwicklung nachzuzeichnen und machten erheblichen, in Teilen unabweisbaren Modernisierungsbedarf deutlich. Im Ergebnis wurde ein empirisch-analytisch grundiertes Konzept vorgestellt, das zwischen dem Binnen- und dem Außenbereich der EU unterscheidet und auf eine bessere und realitätsnähere Union zielt. Dies schließt eine Konzentration und ggf. Rückführung des Aufgaben-, Regelungs- und Organisationsbestandes, Überprüfungen der Prozessorganisation, Evaluationen der gegebenen Leistungs- und Tragfähigkeit der Akteure sowie Analysen der Ergebnisse und Wirkungen der bislang verfolgten Politiken ein. Ergänzt man das um unabweisbares Handeln im Außenbereich (aktuell etwa: konsequente Grenzsicherung, Einrichtung von Informations- und Auffangzentren für Flüchtlinge, angebotsorientierte Migrationspolitiken) und bedenkt den Bedarf an erweiterter Input- wie Outputlegitimation, wird erkennbar, dass ein Abschied vom Gründungskonzept einer *ever closer Union* unausweichlich sein dürfte. An seine Stelle tritt eine pragmatische Europäisierung, die trotz des dadurch erhöhten Koordinationsbedarfs auf weitere Gruppenbildungen, unterschiedliche Kooperationsformen und einen konsequenteren, allerdings voraussetzungsvollen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen setzt. Dass die EU im Ergebnis eher einem vielfältig kooperierenden Staatenverbund denn einer Union gleichen wird, ist zu akzeptieren – als eine zeitgemäße Reaktion auf die Herausforderung der Globalisierung wie als Bedürfnis der europäischen Bevölkerung nach kulturell grundlegender Distinktion.

Im Übrigen verbinden sich mit einer entsprechend realistischen Einschätzung der europäischen Handlungsmöglichkeiten und einer dementsprechenden Absenkung des Anspruchsniveaus durchaus Vorteile: Zwar verlöre die EU, wie bereits jetzt durch den Austritt des Vereinigten Königreichs, die Rolle eines *global players*, gewönne im Rahmen wachsender Konfrontationen zwischen den USA, China und Russland aber die des *matchmakers* – breit, wenn auch heterogen legitimiert durch die „Völker Europas“, deren kulturelles Erbe und Bildungsniveau, die ökonomisch-technologische Kompetenz und eine sozial gebundene wirtschaftliche Ordnung. Europa wäre im Ergebnis der geborene Anwalt einer humanitären Zielen und nachfolgenden Grundrechten verpflichteten Weltgemeinschaft. Ginge man diesen Weg, erübrigte sich auch der Ruf nach einem zeitgemäßen Narrativ für die Europäische Union – man lebe es vor.