

4. Kapitel: Das Argument des integrierten Regierens

Europa, so die zentrale Argumentationslinie der europäischen Praxis, soll integriert (regiert) werden, damit sich Frieden und Wohlstand einstellen. Das integrierte Regieren buchstabiert die Umsetzung des europäischen Einigungsprozesses institutionell durch. Das Argument besteht aus zwei Komponenten: der Komponente der Integration und der des Regierens. Während in den Anfängen die entscheidende Antwort schon durch die Vorgabe der Integration gegeben war, rückt mit dem Fortschreiten des Integrationsprozesses das Regieren innerhalb des integrierten politischen Systems der europäischen Praxis in den Vordergrund. Der integrierende Prozesscharakter aus Vertiefung und Erweiterung verliert sich dabei nicht. Er läuft nicht aus. Diesen spannungsgeladenen Doppelcharakter aus Integrieren und Regieren versucht das Argument des integrierten Regierens auszutarieren. Um in Europa Frieden und Wohlstand zu gewährleisten, setzt die europäische Praxis einerseits den Integrationsprozess fort und regiert andererseits ein politisches System.

Die Fortsetzung des Integrationsprozesses meint wesentlich Vertiefung, gerade auch als Lösung für Probleme, die fehlender Regierungsfähigkeit zugeschrieben werden. Doch die Fortsetzung des Integrationsprozesses durch Vertiefung bedeutet nicht immer ein Mehr an Supranationalität oder gar einen vorgezeichneten Weg zum Bundesstaat. Die europäische Praxis hat sich keineswegs darauf geeinigt, Europa supranational oder intergouvernemental zu integrieren. Sie praktiziert in ihren verschiedenen funktionalen Sprachspielen vielmehr beide Möglichkeiten. Das Argument des integrierten Regierens versucht entlang des Mehrebenenansatzes auch diese beiden Aspekte als Widersprüche der europäischen Praxis einzufangen, mit denen sie gut leben kann und die sie nicht als unvereinbare Dichotomien sehen muss.³⁹³ Der Leerlauf, in den die politikwissenschaftliche Forschung geraten war, als sie Intergouvernementalismus und Supranationalität als Gegensätze begriff, wurde schon mit dem Ansatz des Mehrebenensystems überwunden, mit dem beide Begriffe einträglich nebeneinander die unterschiedlichen funktionalen Ebenen beschreiben konnten. Die Formulierung

393 Vgl. auch Ludolf Herbst, "Die zeitgenössische Integrationstheorie und die Anfänge der europäischen Einigung 1947-1950," *Vierteljahrszeitschrift für Zeitgeschichte* 34 (1986): 161-205. Herbst sieht im Begriff der Integration einen weicheren Begriff als im Begriff der Vereinigung und Föderalisierung, der somit auch Europaskeptiker einbinden kann.

dieses Argumentationszusammenhang als integriertes Regieren versucht die Begrifflichkeit des Mehrebenenansatzes in diesem Sinn auszubauen.

Das Argument des integrierten Regierens treibt die Argumentationslinien der Vertiefung und Erweiterung gleichzeitig voran. Seine Entwicklung begann aber bereits aus der Heterogenität der Ansätze unter den sechs Gründungsmitglieder. Bereits Charles de Gaulles Politik des leeren Stuhls und der Luxemburger Kompromiss waren ein Meilenstein auf dem Weg des Austarierens des Arguments.

Mit der Größe der Mitgliederzahl nahm auch die Heterogenität zu, die zusammengeführt werden musste. Bis 1989 konnte der ganze Kontinent im Namen geführt werden, ohne auch die ganze Heterogenität des Kontinents einhegen und auf den Weg zur „immer engeren Union“ führen zu müssen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts musste die Argumentationslinie der Vertiefung eine institutionelle Antwort auf die Vorgaben der Erweiterung finden. Weiterhin wurde das Einhegen der Heterogenität als „Einheit in Vielfalt“ auf dem behutsamen Weg der homogenisierenden „immer engeren Union“ gefordert. Notwendig war deswegen auch in seiner institutionellen Umsetzung kein prinzipieller Wandel, sondern eine weit reichende Anpassung. Doch mit der Veränderung in der Konfektionsgröße wurden auch Anpassungen bei den Feinheiten des Schnitts notwendig, was nicht leichtfiel und eine fortwährende Herausforderung darstellt.

Im topischen Sprachspiel der Gemeinschaftsmethode lässt sich zeigen, dass zwar das Institutionengefüge immer wieder angepasst werden musste, der vorsichtige Weg der Institutionalisierung und Verrechtlichung der Praxis in kleinen Schritten und inmitten vieler Widersprüche aber auch unter den veränderten Bedingungen der erweiterten Union noch nachhaltige Argumente formulieren konnte.

Das zentrale institutionelle Problem lag im Ausbalancieren von Konsens und Mehrheit. Den komplexen Balanceakt, den der Luxemburger Kompromiss und die Einheitliche Europäische Akte dafür gefunden hatten, wurde dabei nicht abgelöst, sondern lediglich neu austariert. In den topischen Sprachspielen von Luxemburg und der Einheitlichen Europäischen Akte wird deutlich, dass der Effizienzgewinn der Mehrheit sich nur dann entfalten kann, wenn klar ist, dass er den Konsens nur vertritt, aber nicht ablöst.

Die topischen Sprachspiele von Nizza, Laeken und Lissabon zeigen, dass das schwierige Austarieren von neuen Balancen zwischen Mehrheit und Konsens möglich war, aber keinen Nimbus der Einheitlichkeit vertrug, wie ihn den Konvent von Laeken und der an Referenden Frankreichs und der Niederlande gescheiterte Verfassungsvertrag angeboten hatten. Die in

Nizza unter großen Widerständen erreichten Kompromisse bei der nationalen Stimmengewichtung in der Mehrheitsabstimmung des Rats konnte zugunsten eines schlankeren Verfahrens der doppelten Mehrheit aufgegeben werden. Jede Symbolik einer verfassten Einheit musste aber fallengelassen werden, um die Substanz des Vertragswerks ratifizieren zu können.

Das topische deutsch-französische Sprachspiel verweist auf den nachhaltigeren Weg des europäischen Argumentationszusammenhangs. Die Frage nach der Repräsentation von Mehrheit und Konsens kann im deutsch-französischen Sprachspiel dahingehend zugespitzt werden, dass es immer darauf ankommt, den zentralen Konflikt der europäischen Praxis zu repräsentieren, um führen zu können. Daraus leitete sich die Kraft des deutsch-französischen Motors lange Zeit ab. Gerade in der erweiterten Union, in der der Effizienzgewinn durch Mehrheitsbeschlüsse dringlicher denn je wurde, ging dieser Umstand in der Politisierung und Polarisierung unter. Die Strafmechanismen gegen Mitgliedstaaten, sowohl bei der Rechtsstaatlichkeit wie beim Einhalten der Konvergenzkriterien, gerieten zu einer gefährlichen Gradwanderung jenseits der etablierten Rechtsgemeinschaft der Gemeinschaftsmethode, die sich im Streitfall dem Luxemburger Richterurteil unterwirft. Wenn in der erweiterten Union der deutsch-französische Gegensatz nicht mehr in der Mitte der europäischen Heterogenität, sondern für ein hegemoniales Projekt steht, dass Mittel- und Osteuropa übergestülpt werden soll, dann kann die Führung nicht mehr von diesem Gespann ausgehen. Der Ausweg, der im Amsterdam Vertrag über den Topos der „verstärkten Zusammenarbeit“ gesucht wurde, führte nur bei begrenzten Themen zu einer Lösung. Der Weg der variablen Geometrie und der Ausnahmen wurde unstrukturierter eingeschlagen. Der Brexit speiste sich wesentlich aus innerbritischen Konflikten, verweist aber auch auf die Brüchigkeit der Brücke zwischen Mehrheit und Konsens im europäischen Argumentationszusammenhang.

§ 1: Die topischen Sprachspiel der Gemeinschafts- und der Monnet-Methode

Im Zentrum des integrierten Regierens steht die Gemeinschaftsmethode. In ihr hat sich die europäische Praxis selbst dauerhaft und offen institutionalisiert und verrechtlicht.³⁹⁴

394 Einführend: Frank Pfetsch, *Die Europäische Union* (München: UTB/Fink, 2001) auf S. 119-173; Helen Wallace, "Die Dynamik des EU-Institutionengefüges," in *Europäi-*

Die europäische Praxis ist bestrebt sich festzulegen und dabei doch offen zu bleiben. Dieser Widerspruch schadet ihr nicht, aus ihm lebt sie. Sie strebt kein fixes Ziel an oder versucht einen Zustand als *Status quo* zu sichern; ganz im Gegensatz zum *Staat*. Die EU ist ein politisches System, in dem dicht regiert wird. Insofern ist sie mit einem Staat vergleichbar. Der Unterschied liegt in der Abgrenzung zur Statik, zum Zustand des Staats. Wo im Staat alles schon besteht und nur innerhalb dieses Bestehenden, freilich dieses auch verändernd, verhandelt wird, da bleibt das politische System der EU ganz Prozess und Dynamik, selbst im Stillstand. Denn Stillstand wird bestenfalls als Pause, wie nach dem gescheiterten Verfassungsvertrag, angesehen, aber nicht als haltbar empfunden. Integration ist aus der Perspektive des Prozesses das Gegenteil des Staats. Integration muss sich fortsetzen, bewähren, vertiefen, erweitern. Sie differenziert und weitet den Argumentationszusammenhang immer weiter aus und versucht dabei sowohl seine rechtlichen Details zu präzisieren wie seinen institutionellen Zusammenhang zu stärken. Daraus entwickelte sich das institutionelle Gefüge von Kommission, Rat, Parlament und EuGH und die Ausdifferenzierung der Argumentationszusammenhänge in den funktionalen Sprachspielen der verschiedenen funktionalen Ebenen.

Das Argumentieren dieser Praxis in den funktionalen Ebenen nach Maßgabe der institutionalisierten und verrechtlichten Argumentationszusammenhänge untersteht der Gemeinschaftsmethode, sobald es der europäischen Praxis gelingt, ihre Heterogenität soweit zu überwinden, dass sie einer klaren Übertragung von Zuständigkeiten in dieses Institutionengefüge zustimmt. In diesem engeren Sinn macht die Gemeinschaftsmethode den Kern der europäischen Regierungspraxis aus. Nur die Zuständigkeiten, die voll vergemeinschaftet, also dem Wechselspiel von Kommission, Parlament, Rat und Europäischem Gerichtshof ausgesetzt wurden, spielen sich innerhalb der Gemeinschaftsmethode ab. Hier erhalten die europäische Praxis und ihr Argumentationszusammenhang gleichsam ihre größte Dichte.

Mit den grundlegenden Entscheidungen des EuGH zur Einklagbarkeit des Europarechts nicht nur durch Staaten, sondern auch durch die Bürger, wie dessen Vorrang gegenüber nationalem Recht in den Urteilen *Van Gent & Loos* 1963 und *Costa/E.N.E.L.* 1964 sicherte der Luxemburger Gerichts-

sche Integration, hrsg. von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Opladen: Leske+Budrich/UTB, 2003): 255-285.

hof die Gemeinschaftsmethode gegen die Vertragsherrschaft der Mitgliedsstaaten ab.³⁹⁵

Die Konstitutionalisierung der europäischen Verträge,³⁹⁶ die mit der Rechtsprechung des EuGH begann und mit der Unterzeichnung des gescheiterten Verfassungsvertrags ihren Zenit überschritten hatte, wählte für ihre Selbstbeschreibung die Bezeichnung „gemeinschaftlich“, wo sich eine bundesstaatliche Ordnung als föderal bezeichnen würde. Im weiteren Sinn lässt sich damit die Gemeinschaftsmethode nicht nur als Kern des rechtlichen *acquis* und seiner Gestaltung des Institutionengefüges verstehen, sondern als die Formel, die in der Union für die politische Kultur des integrierten Regierens steht.

Lindberg und Scheingold betrachteten schon 1970 auch den darüber hinausreichenden ungeschriebenen Verhaltenskodex der am integrierten Regieren beteiligten Akteure als Teil der Gemeinschaftsmethode. Zu den zentralen Vorgaben des Kodexes gehört das Bekenntnis zum Erfolg des europäischen Projekts. Die Regierungen der Mitglieder erkennen die Institutionen als Verhandlungspartner und in ihrer Schiedsrichterfunktion an. Kompromiss und Konsens bestimmen die Verhandlungen, in denen auf die Bedürfnisse des anderen eingegangen wird und strittige Themen eher ausgeklammert als ohne Konsens gelöst werden.³⁹⁷

Die Rede von der Gemeinschaftsmethode meint damit im Kern das Bekenntnis zur Verrechtlichung und Institutionalisierung der europäischen Praxis. In einem weiteren Sinn wirkt sie gleichsam als Sauerteig in die

395 Weiler, Joseph H. H., „Community, Member States and the European Integration: Is the Law Relevant?“ *Journal of Common Market Studies* 21 (1982): 39-56; Joseph H. H. Weiler, „A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors.“ *Comparative Political Studies* 4 (1994): 510-534; Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration.* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999); Joseph H. H. Weiler, „The Political and legal Culture of European Integration: An Exploratory Essay.“ *International Journal of Constitutional Law* 3-4 (2011): 678-694.

396 Christian Joerges, „Recht, Wirtschaft und Politik im Prozess der Konstitutionalisierung Europas“, in *Europäische Integration. 2. Auflage*, hrsg. von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Opladen: Leske+Budrich/UTB, 2003): 183-218; Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe* (New York: Cambridge University Press, 1999); Joseph H. H. Weiler, „A Constitution for Europe? Some Hard Choices“, in *Integration in an Expanding Union*, hrsg. von Joseph Weiler et al. (Oxford: Blackwell, 2003): 17-33.

397 Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold, *Europe's would-be polity. Patterns of change in the European community* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1970) 96f. vgl. auch Frank Pfetsch, *Die Europäische Union* (München: UTB/Fink, 2001) auf S. 134.

ganze Praxis des integrierten Regierens hinein, indem sie aus der Heterogenität der Mitglieder heraus den Kompromiss und den Konsens innerhalb der vorsichtigen Homogenisierung der Verrechtlichung und Institutionalisierung in den Mittelpunkt stellt und die Akteure des integrierten Regierens auch jenseits des rechtlich kodifizierten Rahmens in Regeln des Handelns einbindet. Dieses offene Konzept der Gemeinschaftsmethode ermöglichte der europäischen Praxis die Fortsetzung ihrer Regierungsweise auch in der erweiterten Union. Denn ihr bereits vorhandenes Eingehen auf die Heterogenität ihrer Mitglieder verlangte keine grundsätzliche Veränderung, sondern nur eine Anpassung an die veränderte Größe und an die Verschiebungen in den Inhalten der Heterogenität.

Als Vater der Gemeinschaftsmethode kann Jean Monnet gelten, dessen Name die familienähnliche Monnet-Methode benennt. Monnet hatte verstanden, dass der europäische Argumentationszusammenhang einer schnellen Föderalisierung mit dem Ziel eines Bundesstaats keine Legitimität zusprach.³⁹⁸ Der europäische Argumentationszusammenhang barg keine endgültigen Lösungen. Die europäische Praxis war vor allem heterogener Prozess und diesen Prozess des Aushandelns wollte Monnet institutionalisiert und damit stabilisiert sehen.

Die Monnet-Methode besteht darin, sofort zu handeln, wenn trotz vielfacher Widersprüche an einem Punkt so viel Übereinstimmung hergestellt ist, dass dieser Bereich integriert regiert werden kann. Das Ziel ist dabei, den punktuellen Konsens über seine Institutionalisierung und Verrechtlichung zu stabilisieren, zu dynamisieren und auszuweiten. Die europäische Praxis behält dabei ihre Heterogenität bei, lässt sich aber auf eine langsame, vorsichtige und beschränkte Homogenisierung ein. Dabei wurden einmal die kontinuierliche Institutionalisierung wie die Verrechtlichung als zentrale Bausteine der Gemeinschaftsmethode im Argumentationszusammenhang verankert und zum anderen wurde die Fortsetzung der Praxis mit ihren Widersprüchen ohne allgemeinen Bauplan und fixen Finalitätsvorstellungen angegangen. Je mehr die Widersprüche peripher wurden, umso eher ließ der grundsätzliche Konsens dann die Mehrheitsentscheidung im Detail zu. Dieses Spannungsfeld gilt es in den nächsten topischen Sprachspielen weiter aufzuarbeiten.

Die Monnet-Methode führte zur Gemeinschaftsmethode, indem sie inmitten der Widersprüche jede Gelegenheit des Konsenses aufgriff, ihre Entwicklung offenließ, sie aber institutionell und rechtlich stabilisierte und

398 Jean Monnet, *Erinnerungen eines Europäers* (München: dtv, 1980).

ihre Fortsetzbarkeit sowohl der weiteren politischen Praxis wie auch der rechtlichen Auslegung und Begründung durch den EuGH überließ. Diese Kombination aus Beweglichkeit im Aufgreifen von Chancen, auch wenn damit fragmentierte Politikmuster entstehen, und dem Streben nach kontinuierlicher Beharrlichkeit in Verrechtlichung und Institutionalisierung befähigt die europäische Praxis, auch die Herausforderungen von Vertiefung und Erweiterung in einer immer engeren, aber auch immer größeren Union anzunehmen.

§ 2: Die topischen Sprachspiele von Luxemburg und der Einheitlichen Europäischen Akte

Die europäische Praxis wurde im Unterschied zu staatlichen politischen Systemen als Aushandlungsprozess verstanden, der jenseits des Argumentierens keine Möglichkeit der Entscheidungsfindung hat. Wenn die Argumentation, wie in den staatlichen Systemen üblich, nicht einfach durch Mehrheitsabstimmung oder Richterspruch abgebrochen werden kann, garantiert nur der Konsens Handlungsfähigkeit. Dementsprechend steht der Konsens auch im Zentrum des Arguments des integrierten Regierens.

Die ungeheure Bedeutung des Konsenses für den europäischen Argumentationszusammenhang lässt sich aus der Perspektive des Verliererkonsenses in jeder Mehrheitsentscheidung erkennen. Der Prozess einer Mehrheitsabstimmung macht immer nur dann Sinn, wenn gewährleistet ist, dass die Verlierer ihre Niederlage anerkennen und sich nicht zurückziehen oder anderweitig vorgehen.³⁹⁹ Selbst im Staat hängt die Stabilität am Konsens der Verlierer, auch wenn dort die Hürden des Rückzugs ungleich höher sind als im Prozess der europäischen Integration, aus der man, wenn auch nur im Chaos und unter Verlusten, aber doch in einem dafür vorgesehen Verfahren, austreten kann. Im Staat gewährleistet die Homogenität der Bevölkerung idealtypisch die Anerkennung von Mehrheitsentscheidungen, die bekannten Ausnahmen von Konkordanzdemokratien, die gerne für den Vergleich mit der EU herangezogen wurden,⁴⁰⁰ bestätigen die Regel. In der europäischen Praxis ist diese staatliche Homogenität nicht vorhanden

399 Christopher J. Anderson, André Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan und Ola Listhaug, *Losers' Consent. Elections and Democratic Legitimacy* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

400 Vgl. u.a. Renaud Dehousse, "Constitutional Reform in the European Community: Are there Alternatives to the Majoritarian Avenue?", *West European Politics* 18 (1995): 118-136.

und sie wird auch nicht angestrebt. Die europäische Praxis befindet sich somit nicht auf dem Weg zum Bundesstaat, sondern strebt danach, immer mehr funktionale Sprachspiele vertieft in das Argument des integrierten Regierens einzubeziehen und der Gemeinschaftsmethode und ihrer Institutionalisierung und Verrechtlichung zu unterstellen.

Doch wie im topischen Sprachspiel der Gemeinschaftsmethode gesehen, gelingen über die Verrechtlichung und Institutionalisierung der europäischen Praxis vorsichtige Homogenisierungsschritte, die den Konsens nie aus den Augen verlieren dürfen, aber doch auf seiner Basis ein politisches System errichten, das familienähnlich einem staatlichen System gleicht und Mehrheitsentscheide und Gerichtsurteile in einigen funktionalen Sprachspielen kennt. Doch innerhalb der Gemeinschaftsmethode lässt sich der Konsens von der Mehrheitsentscheidung immer nur vertreten. Diese Vertretung gelingt dann, wenn der Konsens grundsätzlich so breit vorhanden ist, dass er im Detail die Mehrheitsmeinung akzeptieren kann. Die europäische Praxis strebt diese Vertretung an, weil sich dadurch Effizienzgewinne beim Erreichen der im Konsens angestrebten Ziele ergeben. Doch bleibt die Verabredung, sich der Mehrheit für den Zweck einer effizienteren Handlungsfähigkeit zu unterwerfen, immer an den Konsens gebunden. Diese Spannung zwischen Mehrheit und Konsens im Argument des integrierten Regierens lässt sich in den topischen Sprachspielen von Luxemburg und der EEA aufzeigen.

Das Verständnis dieser Balance ist für das Zusammentreffen und das ordnende Zusammenstellen von Vertiefung und Erweiterung unabdingbar. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung in einer sich vertiefenden und erweiternden Praxis hat immer wieder Konjunktur. Besonders vor dem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten fehlte der Ruf nach einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in keinem Reformvorschlag.⁴⁰¹ Eine Ausweitung der Mehrheitsentscheide auf möglichst viele funktionale Sprachspiele vollzog die notwendige Vertiefung zur Vorbereitung auf die Erweiterung. Die europäische Praxis verständigte sich damit auf die bewährte Argumentationslinie, Mehrheitsentscheidungen zur Effizienzsteigerung einzuführen und sah darin eine der zentralen vertiefenden Antworten des Arguments des integrierten Regierens auf die Anforderung der Erweiterung.

401 Vgl. u.a. Wilfried Loth (Hrsg.), *Entwürfe einer europäischen Verfassung* (Bonn: Europa Union, 2002).

Doch darf dabei nicht übersehen werden, dass auch in der erweiterten Union das Selbstverständnis des Aushandelns den Primat des Konsenses nicht aufgeben hat. Auch und gerade in der erweiterten Union vertritt die Mehrheitsabstimmung den Konsens nur insofern, als der fortlaufende Prozess des Aushandelns aus Effizienzgründen die Mehrheitsabstimmung in sehr vielen funktionalen Sprachspielen vorsieht. Wird verkannt, dass die Mehrheitsabstimmung nur eine Stellvertreterfunktion hat und kommt es zum Versuch, Mehrheitsentscheidungen auch jenseits der Einwilligung der unterlegenen Seite als bindend zu betrachten, verliert die europäische Praxis genau den Effizienzgewinn, den ihr die Mehrheitsentscheidung verschaffen sollte.

Aus der Perspektive des Verbindens von Vertiefung und Erweiterung gewinnen die topischen Sprachspiele von Luxemburg und der Einheitlichen Europäischen Akte daher ihre besondere Bedeutung. Das topische Sprachspiel von Luxemburg zeigt die zentrale Position des Konsenses innerhalb des Arguments des integrierten Regierens und damit die zentrale Position der Heterogenität in der europäischen Praxis. Das topische Sprachspiel der Einheitlichen Europäischen Akte hingegen demonstriert die Möglichkeit der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen entlang der Argumentationslinie des Effizienzgewinns in der Handlungsfähigkeit.

Im topischen Sprachspiel des Kompromisses von Luxemburg wird deutlich, dass die europäische Praxis selbst den vorsichtigen Weg der Gemeinschaftsmethode, der Institutionalisierung und der Verrechtlichung nur gehen kann, wenn die europäische Praxis diese Argumentation immer wieder bestätigt. Der vom Vertrag vorgegebene Weg zur Mehrheitsabstimmung kann nicht einfach fortgesetzt werden, wenn nicht alle Akteure dazu bereit sind. Das vertragsrechtliche Argument allein reicht nicht aus, um damit Handlungsfähigkeit und das Regieren der Praxis zu gewährleisten. Dies bedeutet aber keinen Rückfall in vorvertragliche Diplomatie unabhängiger Staaten, sondern die Besinnung der Praxis auf ihre Legitimität des Aushandelns. Die Gemeinschaftsmethode wird als solche bestätigt und nicht als eine Durchgangsstation zum Bundesstaat. Die Monnet-Methode wird gleichsam zugespitzt, denn es handelt sich ja beim Luxemburger Kompromiss nicht um eine Übereinstimmung in der Sache, sondern um ein widersprüchliches Fortsetzen der Praxis, in der Übereinstimmung nicht überein-

zustimmen.⁴⁰² Luuk van Middelaar betonte zurecht, dass damit nicht eine Verlegenheitslösung gefunden, sondern ein Meilenstein beim Ausgleich von Politik und Recht erreicht wurde:

„Einigkeit darüber, dass man nicht übereinstimmt, ist so etwas wie eine Verfassung des kleinsten Gemeinsamen Nenners, dank deren Parteien und Meinungslager ihre Konflikte öffentlich austragen können. Man verfügt dadurch über eine Form, die den Kampf um Inhalte überhaupt erst ermöglicht.“⁴⁰³

Mit de Gaulle und Hallstein standen sich zwei Kontrahenten einer konträren Argumentation des integrierten Regierens gegenüber. De Gaulles war nicht gegen die Integration Europas per se, wohl aber gegen ein Europa der Verrechtlichung, der bürokratischen Institutionalisierung und der Konzentration auf das Wohlstandsargument. De Gaulle schwebte ein politisches, und das hieß für ihn ein sicherheitspolitisches, Europa der Vaterländer vor, das nach dem Willen der Regierungen, vielleicht der „wichtigsten“ Nationen, eine Schicksalsgemeinschaft einging und Frankreichs Souveränität in der Welt und sein Hegemonie in Europa sicherte.

In den Römischen Verträgen war der schrittweise Übergang zu Mehrheitsabstimmungen vorgesehen. Dem Europakonzept de Gaulles stand diese bewusst inkrementale Erosion nationaler Macht zugunsten der Brüsseler Bürokratie diametral entgegen. Vor dem Hintergrund der Verhandlungen über die von Frankreich gewünschten Fortschritte im Aushandeln zwischen Landwirtschaftspolitik und Gemeinsamen Markt glaubte Hallstein nun, de Gaulle auf die vertraglich vorgegebene Linie bringen zu können. De Gaulle ging jedoch auf Konfrontationskurs. Frankreich nahm nicht mehr an Ratssitzungen teil und ließ sich somit nicht überstimmen. De Gaulle hielt die Politik des „Leeren Stuhls“ über ein halbes Jahr lang durch, vom 6. Juni 1965 bis zum 29./30. Januar 1966. In diesen Januartagen fand die europäische Praxis auf einer Außenministerkonferenz im Luxemburger Kompromiss eine Formulierung, die das Wissen um die Heterogenität

402 N. Piers Ludlow, "The Eclipse of the Extremes. Demythologising the Luxembourg Compromise," in *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, hrsg. von Wilfried Loth (Baden-Baden: Nomos, 2001): 247-264.

403 Luuk van Middelaar, *Vom Kontinent zur Union. Gegenwart und Geschichte des vereinten Europa* (Berlin: Suhrkamp 2016) auf S. 129.

wieder stärker herausstrich, aber den Weg der Homogenisierung durch Verrechtlichung und Institutionalisierung weiter offen hielt.⁴⁰⁴

Die europäische Praxis und ihr Argumentationszusammenhang waren stark genug, auch an dieser Krise nicht zu scheitern. In ihr klärt sich, welche Grenzen Verrechtlichung und Institutionalisierung respektieren müssen. Der einmalige Vertragsschluss etabliert keine Praxis, die sich dem Argument des Vertrags uneingeschränkt unterwirft. Der Vertrag eröffnet vielmehr eine Praxis, die sich auf ihn bezieht, ihn aber in ihrem Aushandeln auch immer wieder bestätigen und interpretieren muss. Das europäische Konsensargument hängt damit nicht an der Herstellung eines einmaligen vertraglich ratifizierten Konsenses, sondern an der langfristigen, stabilisierenden konsensualen Praxis dieser vertraglichen Eröffnung.⁴⁰⁵

Diese fortwährende konsensuale Rückbindung an einen Vertragsschluss bleibt nicht deswegen offen, weil man es sich anders überlegt hat, sondern weil mit dem Vertrag ein Eintritt in eine gemeinsame Geschichte begann, die ganz wesentlich etwas damit zu tun hat, wie man diesen Vertragsschluss zu verstehen hat und wie ihn eine neue Generation übernehmen kann. Joseph Weiler diskutierte die Frage des Vertragsschlusses und der dann erst folgenden Diskussion über Inhalt und Bedeutung an der Formel des Bundesschlusses am Sinai: „And they said, All that the Eternal hath spoken we will do, and hearken.“⁴⁰⁶ Weiler kommentierte:

„Traditional commentary has noted the inversion in the act of acceptance by the people. First, we will do. Next, we will hearken, that is try and understand what it is we are doing. Normally we would expect the

404 Hans Herbert Götz, "Die Krise 1965/1966," in *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer*, hrsg. von Wilfried Loth et al. (Bonn: Europa Union, 1995): 189-202; Hans von der Groeben, *Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft. Das Ringen um den Gemeinsamen Markt und die Politische Union* (Baden-Baden: Nomos, 1982): 268-285; Wilfried Loth, "Hallstein und de Gaulle: Die verhängnisvolle Konfrontation," in *Walter Hallstein. Der vergessene Europäer*, hrsg. von Wilfried Loth et al. (Bonn: Europa Union, 1995): 171-188; Hans-Dieter Lucas, *Europa vom Atlantik bis zum Ural? Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969)* (Bonn: Bouvier, 1992): 262-269; Mathias Schönwald, "Walter Hallstein and the Empty Chair Crisis 1965/66," in *Crises und Compromises: The European Project 1963-1969*, hrsg. von Wilfried Loth (Baden-Baden: Nomos, 2001): 157-171.

405 Vgl. zur Handlungsmöglichkeit auf der Basis von Verträgen Friedrich V. Kratochwil, "The Limits of Contract," *European Journal of International Law* 5, Nr. 4 (1994): 465-491.

406 Exodus 24,3. Die deutsche Einheitsübersetzung der Bibel lässt den entscheidenden Zusatz weg.

hearkening – metaphor for the deliberative process of listening, debating, and understanding – to precede the commitment to do.”⁴⁰⁷

Weiler ging es an dieser Stelle darum, die bereits geschehene Transformation Europas, die im Vertrag von Maastricht sichtbar kodifiziert worden war, in einer öffentlichen Debatte zu bedenken. Dieser kontinuierliche Überlegungsprozess prägte aber die gesamte Ausfaltung des europäischen Argumentationszusammenhangs, auch innerhalb des Eliten- und Institutionendiskurses. Die konsensualen Entscheidungen des Rats bleiben an die Praxis der anderen Institutionen und den vertraglichen Rahmen gebunden.⁴⁰⁸ Im Luxemburger Kompromiss wurde eben nicht eine allgemeine Übereinstimmung darin erzielt, die von Hallstein verteidigte Supranationalität und Mehrheitsabstimmung der Verträge durch die Vorstellungen de Gaulles von einem intergouvernementalen Europa der Staaten und einer außervertraglichen Vetomöglichkeit bei vitalen Interessen zu ersetzen, sondern das Verhältnis zwischen Konsens und Mehrheit wurde austariert. In dieser Rückbindung an das Argument der „Einheit in Vielfalt“ setzte sich de Gaulle nicht nur mit Hilfe der Drohung einer Exit-Option durch, sondern vor allem durch die Legitimität dieses Topos und des dazu gehörenden Arguments des Konsenses. Die EU wird damit auch später nicht mit knappen Mehrheiten regiert, sondern nahe am Konsens.⁴⁰⁹

Trotz einiger Erfolge seit dem Ausscheiden de Gaulles und dem Gipfel von Den Haag,⁴¹⁰ die intergouvernemental und damit jenseits des engen Kerns der Gemeinschaftsmethode erreicht wurden, beanspruchte doch die in den Verträgen verankerte Argumentationslinie, auf dem Weg der „immer engeren Union“ Effizienzgewinne durch Mehrheitsentscheidungen zu erreichen, immer dringlicher einen zentralen Platz im Argumentationszusammenhang.

407 Joseph H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1999) auf S. 5.

408 Vgl. Joseph Weiler, "Community, Member States and the European Integration: Is the Law Relevant?," *Journal of Common Market Studies* 21 (1982): 39-56, auf S. 48-50.

409 Beate Kohler-Koch und Jakob Edler, "Ideendiskurs und Vergemeinschaftung: Erschließung transnationaler Räume durch europäisches Regieren," in *Regieren in entgrenzten Räumen*, hrsg. von Beate Kohler-Koch (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1998) 169-206, auf S. 177.

410 Hans von der Groeben et al., *Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union* (Baden-Baden: Nomos, 1980); Richard McAllister, *From EC to EU* (London: Routledge, 1997) auf S. 61-126.

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte vom Februar 1986, in Kraft getreten am 1. Juli 1987, gelang der europäischen Praxis die Verschiebung des Verhältnisses von Konsens und Mehrheit innerhalb des Arguments des integrierten Regierens.⁴¹¹ Dabei wurde der Konsens noch weniger aufgehoben als im Luxemburger Kompromiss die Mehrheitsentscheidung ausgeschlossen wurde. Mehrheitsabstimmungen rückten vielmehr in den Mittelpunkt, da Konsens darüber herrschte, dass ohne effiziente Mehrheitsentscheidungen die angestrebten Wohlstandsgewinne des Binnenmarktprogramms nicht zu erreichen wären.⁴¹² Eine Ausdehnung auf möglichst viele funktionale Sprachspiele kann entlang der Argumentationslinie der Vertiefung mit voller Legitimität angestrebt werden. Wenn die Mehrheitsabstimmungen jedoch nachhaltig wirken sollen, muss darauf geachtet werden, dass der grundlegende Konsens in den Zielen nicht verloren geht.

Der Bedeutungszuwachs der Mehrheitsentscheidung zieht die Frage nach sich, von wessen Mehrheit die Rede ist und wie diese Mehrheit zustande kommt. Nach dem Scheitern der föderalistischen Blütenträume einer demokratischen Volksbewegung begann die europäische Praxis als Projekt der Staaten und supranationaler Bürokratien.⁴¹³ Damit war das Problem von Mehrheit und Konsens eines der Staaten und der europäischen Institutionen. Mit der Einführung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung im Rat konnte die europäische Praxis ihre demokratische Legitimität nicht mehr durch den Konsens souveräner Regierungen begründen. Zur partizipatorischen Absicherung der Mehrheitsentscheidung im Rat wurde deswegen mit der Einheitlichen Europäischen Akte auch das Mitbestimmungsverfahren, das dem Parlament weit reichende Rechte gibt, eingeführt; das Parlament erlebte seitdem eine breite Ausweitung seiner Einflussmöglichkeit.⁴¹⁴ Was durch die Einschränkung des Konsenses an Legitimität verloren ging, sollte damit auf der Seite des Parlaments durch

411 Christian Engel und Christine Bormann, *Vom Konsens zur Mehrheitsentscheidung. EG-Entscheidungsverfahren nach der Einheitlichen Europäischen Akte* (Bonn: Europa Union, 1991); Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Union," *International Organization* 45 (1991): 19-56.

412 Andrew Moravcsik, *The choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998) auf S. 314-368.

413 Helen Wallace, "Die Dynamik des EU-Institutionengefüges," in *Europäische Integration*, hrsg. von Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Opladen: Leske+Budrich/UTB, 2003): 255-285, auf S. 261-262.

414 Andreas Maurer und Wolfgang Wessels, *Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza* (Baden-Baden: Nomos, 2003).

Partizipation wieder wettgemacht werden. Die Mehrheit der Staaten muss durch die Mehrheit der Bürger abgesichert werden.

Die europäische Praxis hat sich damit darauf verständigt, dass zur Absicherung der Legitimität von Mehrheitsentscheidungen die Argumentationslinie der Repräsentation der Staaten mit der Argumentationslinie der Repräsentation der Bürger verbunden werden muss. Der Vertrag von Maastricht setzte mit dem Mitentscheidungsverfahren und der Unionsbürgerschaft den Weg der Ausweitung der Parlamentarisierung und der Bürgerorientierung fort, unterstrich mit der Säulenstruktur aber auch die Macht der intergouvernementalen Konsensmaschine der Staaten, die allein einen Weg in neue funktionale Sprachspiele schaffen kann.

§ 3: Die topischen Sprachspiele von Nizza, Laeken und Lissabon

Nach dem Erfolg eines Konvents bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta setzte der Europäische Rat von Laeken im Dezember 2001 wieder einen Konvent ein, der die nächste Regierungskonferenz zur Vertragsänderung umfassend vorbereiten sollte. Aus einem deliberativen Prozess aus nationalen und europäischen Parlamentariern und Staats- und Regierungschefs unter Einschluss der Kommission und der Beitrittskandidaten sollte eine Vorlage hervorgehen, die den europäischen Argumentationszusammenhang so neu austarieren sollte, dass die für 2004 und 2007 geplante Erweiterung mit effizienzsteigernden Vertiefungsschritten nachhaltig vorbereitet war.

Dem vorausgegangen war der Vertrag von Nizza, der nur unter sehr großen Mühen und wenig befriedigend die Stimmgewichtung bei Mehrheitsabstimmungen im Rat, aber auch die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments neu geregelt hatte. In Nizza stand im Dezember 2000 das Einlösen des in Kopenhagen und Helsinki gegebenen Versprechens an, die Union erweiterungsfähig zu machen. Dafür wurde durch die Vertragsrevision ein institutioneller Umbau angestrebt, der die Repräsentation der einzelnen Mitgliedstaaten in Rat, Kommission und Parlament so verändern würde, dass auch in der erweiterten Union das Aushandeln genügend effizient bliebe. Entlang der Argumentationslinie, durch mehr Vertiefung die Erweiterung möglich zu machen, mussten institutionelle Vertiefungsschritte ausgehandelt werden, die den Entscheidungsprozess auf Kosten der Gestaltungsmöglichkeiten des einzelnen Mitglieds schlank halten sollten. Die Verbindung von Erweiterung und Vertiefung legte somit nicht nur nahe, in mehr funktionalen Sprachspielen den Konsens durch eine Mehrheit

vertreten zu lassen, sondern auch die Mehrheit selbst musste effizienter werden.

Dabei rückte die Frage der Repräsentation, wie schon im topischen Sprachspiel der Einheitlichen Europäischen Akte gezeigt, in den Mittelpunkt. Außer Polen, das als Mittelmacht in einer besonders heiklen Lage zwischen den kleinen und den großen Staaten stand, rechneten sich alle Beitrittsländer den kleinen Staaten zu. Damit verlangt die Argumentationslinie der Erweiterung von der Vertiefung nicht nur eine Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung und eine Effizienzsteigerung innerhalb der Mehrheitsverfahren, sondern eine neue Balance zwischen großen und kleinen Staaten in der Repräsentation der Bürger und der Staaten.

Im topischen Sprachspiel von Nizza lässt sich nun zeigen, wie die europäische Praxis versucht, in eine neue Balance zu finden und dabei zwar die grundlegende Argumentationslinie der doppelten Repräsentation von Staaten und Bürgern stärkte, aber in keinen Modus fand, wie sich dieses Verhältnis in den konkreten Besetzungen und Abstimmungsverfahren der Institutionen so auslegen ließ, dass beide Prinzipien gewahrt und der mit der Mehrheitsabstimmung angestrebte Effizienzgewinn bei der Handlungsfähigkeit realisiert werden konnte.

Betroffen vom Umbau der Repräsentation der Bürger und Staaten zur Sicherung der Legitimität von effizienten Entscheidungsstrukturen waren der Rat, das Parlament und die Kommission. Im Rat waren die Länderstimmen nach Größe gewichtet, spiegelten aber nur sehr verzerrt, zuungunsten der großen Mitglieder, die Bevölkerung wider; was sich durch den Beitritt noch weiter zugespitzt hätte. Wenn man dem Europäischen Parlament mehr Rechte durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens einräumt, müsste seine Legitimation als Vertretung der europäischen Bürger durch eine geringere Diskrepanz der Wahlkreise gestärkt werden, was zu einer stärkeren Vertretung der großen Staaten in einem aus Effizienzgründen relativ verkleinerten Parlament führen würde. In der Kommission wurden die kleinen Staaten bis Nizza von einem Kommissionsmitglied repräsentiert und die großen von zwei. Um die Kommission handlungsfähig zu halten, wurde entlang der Linie, die Kommission als genuin europäisches Organ bedürfe keines nationalen Proporz, die Begrenzung der Kommission auf die Besetzung der notwendigen Ressorts verfochten.⁴¹⁵

415 Claus Giering, "Die institutionellen Reformen von Nizza," in *Nizza in der Analyse*, hrsg. von Werner Weidenfeld (Gütersloh: Bertelsmann, 2001): 51-144.

Die Kommission würde dadurch vollständig auf die Argumentationslinie der Homogenisierung festgelegt. Handlungsfähigkeit und Effizienz wären damit allein entscheidende Argumente, die die europäische Heterogenität nicht mehr einbinden müssten.

Wie beim Verhandeln um Geld kann beim Verhandeln um Stimmrechte der *Rational-Choice*-Ansatz als Ausgangspunkt angenommen werden. Generell lässt sich die Annahme rechtfertigen, dass jeder Staat möglichst mehr Stimmen als der andere möchte. Doch kommt es dabei darauf an, die richtigen Argumente für die eigenen Interessen zu finden. Die großen Staaten können mit dem Argument des Zusammenhangs von Demokratie und Demographie wie mit dem Argument zwischenstaatliche wirksamer Machtmittel behaupten, ein Anrecht auf mehr Stimmen zu haben als die kleineren Partner, die wiederum darauf bestehen, diesen Unterschied möglichst gering zu halten.

In einem rein intergouvernementalen Verband wäre die Zuteilung von einer Stimme pro Land im Argumentationszusammenhang gleicher, souveräner Staaten angemessen; doch auch die UNO kennt das Machtprinzip der Größe und stattet die Großmächte mit einem Vetorecht im Sicherheitsrat aus. In einem föderalen System nach amerikanischem Vorbild wäre eine klare Trennung der beiden Prinzipien von Repräsentation der Bundesstaaten und Repräsentation der Bevölkerung in zwei Kammern naheliegend. Das deutsche Modell, das sowohl den Bundestag wie den Bundesrat an die repräsentierte Bevölkerungsgröße bindet, trifft das europäische Problem zwar besser, aber für die europäischen Kräfteverhältnisse gilt ein ganz anderer Balanceakt des Austarierens. Die Widersprüche, in denen die europäische Praxis steht, sind zu groß, als dass die Repräsentation von Bürgern und Staaten klar auf verschiedene Institutionen verteilt werden kann. Bei der Besetzung aller zentralen Institutionen wird daher weiterhin sowohl das Repräsentationsprinzip der Staaten wie das Repräsentationsprinzip der Bürger berücksichtigt werden müssen.

Die großen Mitgliedstaaten wiesen in den Verhandlungen zu Nizza daraufhin, dass die neue Übermacht der kleinen Staaten das alte Verhältnis stört und deswegen deren Einfluss zu ihren Gunsten beschnitten werden müsste. Die großen Staaten plädierten damit für eine stärkere Ausrichtung der Repräsentation an der Bevölkerung, was von der traditionellen Argumentationslinie demokratischer Repräsentation gestützt wird. Die Befürworter der stärkeren Repräsentation großer Länder in der EU beriefen sich auf den Zusammenhang von Demographie und Demokratie: Wer mehr Bürger vertritt, sollte auch größeren Einfluss haben. Allerdings war die

spezifische Konstellation der damals vier großen Länder – Frankreich, Italien, Großbritannien und Deutschland – von entscheidender Bedeutung. Mit der Wiedervereinigung Deutschlands wurde die Bundesrepublik mit Abstand das bevölkerungsreichste Land der europäischen Integration. Beim Aushandeln des Vertrags von Nizza hatten Frankreich, Großbritannien und Italien jeweils rund 60 Millionen Einwohner und damit aus ihrer Perspektive ein Drittel weniger als Deutschland mit über 80 Millionen. Damit hatte nur Deutschland ein Interesse daran, nach rein demographischen Gesichtspunkten europäische Demokratie zu buchstabieren.

Dennoch blieb der Demographie-Demokratie-Nexus zentral, da sich damit auf elegante Weise das Machtargument einkleiden ließ. Es gilt als legitim, dass den großen Staaten nicht zu viel von ihrer Macht, die sie sonst gegen die kleinen Nachbarn bei zwischenstaatlichen Verhandlungen ausspielen könnten, genommen werden kann. Dieses Argument kann nur nicht mit lauter Stimme vorgetragen werden, sondern es schickt sich, es über die Frage der Demographie zu artikulieren.

Die kleinen Länder gestehen damit den großen grundsätzlich den Einfluss auf ihre Politik zu, den diese sich sonst in der traditionellen Großmachtpolitik verschaffen müssten. Die kleinen hegen mit dieser Institutionalisierung den Einfluss aber auch ein, sie liefern sich nicht einem Imperium unter dem Direktorat der Großen aus, dessen Zentrum aus den großen Provinzen des Reichs besetzt werden würde. Die kleinen Staaten sehen die Legitimität des Arguments vom integrierten Regieren darin, dass sie nicht einfach von den großen Nachbarn geschluckt oder zur Seite gedrängt werden, sondern sich innerhalb des integrierten Regierens mehr Einfluss verschaffen können, als es sonst möglich wäre. Die kleinen Staaten vertreten deswegen das Argument von der souveränen Gleichheit der Staaten. Das innerstaatliche *one man, one vote* auf der Seite der großen Staaten steht damit gegen das zwischenstaatliche *one state, one vote* auf der Seite der kleinen Staaten, beide müssen in der europäischen Praxis in eine Balance gebracht werden.⁴¹⁶

416 Zur Frage der kleinen Staaten vgl. Baldur Thorhallsson, *The Role of Small States in the European Union* (Aldershot: Ashgate, 2000). Die Rolle der kleinen Staaten wurde lange Zeit in der Forschung vernachlässigt. Die Rede von den *package deals* und *side payments* verdunkelt trotz der grundsätzlichen Anerkennung der kleinen Staaten durch die *side payments* mit dem ausschließlichen Fokus auf den großen Staaten und ihren *package deals* dieses sensible Verhältnis. Diese Position ist mit Moravcsik dominant geworden: Andrew Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Union," *International*

Im Ergebnis⁴¹⁷ konnte in Nizza bei der Verteilung der Parlamentssitze der Argumentation der großen Staaten vom Zusammenhang von Demographie und Demokratie wenig entgegnet werden. Deutschland erhielt deutlich mehr Sitze als die anderen großen drei damaligen bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten. Dennoch kommen auf einen Abgeordneten kleinerer Staaten immer noch wesentlich weniger Bürger als bei den parlamentarischen Vertretern der bevölkerungsstarken Mitgliedsstaaten. Zur Wahrung der Effektivität des Parlaments auch bei in Nizza anvisierten 27 Mitgliedern wurde eine Obergrenze an Abgeordneten festgelegt.

Bei der Kommission wurde vorläufig den kleinen Staaten nachgegeben und weiter jedem Land ein Repräsentant zugestanden. Die großen Staaten verzichteten mit der Einsetzung der Barroso-Kommission 2004 auf ihren zweiten Vertreter. Die Vorläufigkeit dieser Regelung war den großen Staaten jedoch ein Anliegen. Die Kommission sollte effizienter werden. Im Konvent zum Verfassungsvertrag war es dann einer der schwierigsten Verhandlungspunkte, diese Regelung langfristig ganz fallen zu lassen und die Kommission auf 15 Mitglieder zu beschränken und keinen klaren Länderproporz festzulegen. Unter der Flagge der Effizienz traute sich die europäische Praxis auch mit der deutlich abgeschwächten und offen gehaltenen Übernahme dieser Regelung in die europäische Verfassung einen gravierenden Homogenisierungsschritt zu, was aber auch zwei Dekaden später nicht umgesetzt werden konnte. Im Lissabonner Vertrag wurde diese Regelung unter den Vorbehalt einer Ausnahmemöglichkeit durch den Europäischen Rat gestellt, der seither dafür sorgt, dass entgegen der effizienzorientierten Vertragsabsicht jedes Land einen Kommissar stellen darf.

Das Aushandeln der Stimmen und Entscheidungsprozeduren im Rat geriet in Nizza in eine besonders tiefe Sackgasse. Hier gelang eine Verbindung von staatlicher wie demographisch-demokratischer Partizipation nur auf Kosten der Effizienz. Denn das einfache Grundprinzip einer doppelten Mehrheit von Bevölkerung und Staaten ließ sich in Nizza nur unter Zuhilfenahme komplizierter Formeln erreicht. Dabei gelang jedoch ein Einstieg in das Grundprinzip einer doppelten Mehrheit. Einmal muss die ausgeklügelte Mehrheit der gewichteten Stimmen erreicht werden und dann darf diese nicht gegen die Repräsentation der Mehrheit der Bevölkerung stehen.

Organization 45 (1991): 19-56; Andrew Moravcsik, *The choice for Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

417 Claus Giering, "Die institutionellen Reformen von Nizza," in *Nizza in der Analyse*, hrsg. von Werner Weidenfeld (Gütersloh: Bertelsmann, 2001): 51-144.

Das Argument der demographischen Partizipation hat sich damit auch im Rat neben dem der Partizipation Staaten behauptet, wenn auch nur als Sicherungslinie in der zweiten Reihe. Doch lässt sich auch von der europäischen Bevölkerungsmehrheit keine Politik gegen die Mehrheit der gewichteten Staaten durchsetzen.

Nach der Vorstellung des Konvents sollte sie dann durch eine elegante Lösung ersetzt werden: Eine qualifizierte Mehrheit wäre demnach durch eine einfache Mehrheit der Staaten, die mindestens 60 Prozent der Bevölkerung repräsentieren, zu definieren gewesen.⁴¹⁸ Diese Lösung hatte nur einen Schönheitsfehler: Über die Hälfte der europäischen Bürger lebte in den damals vier großen Mitgliedstaaten. Der Widerstand der kleinen und besonders der mittelgroßen Staaten Polen und Spanien, die im Verhältnis zur alten Regelung am meisten Stimmengewicht einbüßen, war dementsprechend groß.

Die im gescheiterten Verfassungsvertrag schließlich vorgesehene und vom Lissabonner Vertrag übernommene und seither gültige Regelung sieht als qualifizierte Mehrheit eine doppelte Mehrheit von 55 Prozent der Staaten, die mindestens 65 Prozent der europäischen Bevölkerung repräsentieren müssen vor. Für eine Sperrminorität müssen unabhängig vom Bevölkerungsanteil mindestens vier Staaten gefunden werden.

Der Brexit und die unterschiedliche Bevölkerungsdynamik – die französische Bevölkerung wuchs, während die Italiens abnahm – halten das Austarieren der konkreten Mehrheiten in Bewegung. Ein derzeit unwahrscheinlicher Beitritt der Türkei, bei dem Deutschland als bevölkerungsstärkstes Mitgliedsland überrundet werden würde, hätte einen signifikanten Einfluss auf die Machtbalance, nicht zuletzt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern, die sich bereits mit dem Brexit zugunsten der Empfänger verschoben hatte. Der Beitritt der Ukraine, die gemessen an der Bevölkerung zu den mittelgroßen Mitgliedsstaaten zählen würde, wäre ein Zugewinn für die Bedeutung der mittel- und osteuropäischen Länder, die dann gemeinsam auf den Bevölkerungsanteil von Deutschland und Frankreich kämen. Polen und die Ukraine wären zusammen so zahlreich wie Deutschland. Alle Zahlenspiele beruhigen oder beunruhigen aber eher die Gemüter, als dass sie Entscheidungssituationen antizipieren könnten. Die topischen Sprachspiele von Nizza, Laeken und Lissabon zeigen, dass es

418 Europäischer Konvent, *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa* (Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2003) Art. 24.

bei allen konkreten Interessen der Staaten um ein abstraktes Prinzip der Balance geht, das in den unterschiedlichsten Konstellationen sich bewähren muss.

Der Europäische Konvent löste auch ansonsten die aufgetragene Arbeit in der Vertiefung des Institutionengefüges mit beachtlichem Geschick. Der schließlich auf dieser Basis geschlossene Vertrag von Lissabon, der 2007 unterzeichnet wurde und 2009 in Kraft trat, sicherte die Arbeitsfähigkeit des europäischen Integrationsprojekts. Die Erweiterungen von 2004 (Polen, Litauen, Lettland, Estland, Ungarn, Slowakei, Tschechien, Slowenien, Malta und Zypern), 2007 (Rumänien und Bulgarien) und 2013 (Kroatien) gelangen. Auch das erweiterte Europa der Integration konnte integriert regiert werden.

Diese große Leistung wird auch nicht durch das Scheitern des aus dem Konvent zuerst hervorgegangenen Verfassungsvertrags geschmälert. Allerdings verweist dieses Scheitern auf den zentralen Umstand beim Austarieren von Mehrheit und Konsens: die europäische Mehrheit darf nicht durch einen symbolischen Nimbus gestärkt werden, diesen behalten sich die Nationen Europas vor, selbst wenn die Staaten bereit wären ihn mit Europa zu teilen.

Starke Kräfte des Europäischen Konvents unter seinem französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing sahen ihre Aufgabe darin, nicht nur eine Vorlage für ein neues Vertragswerk auszuarbeiten, sondern das europäische Integrationsprojekt auf eine grundlegend neue Stufe der Vertiefung zu stellen. Sie verstanden sich als Verfassungskonvent, auch wenn sie die skeptischen Kräfte nur für die hybride Bezeichnung eines Verfassungsvertrags gewinnen konnten. Hinsichtlich der entscheidenden Frage nach der Bedeutung von Mehrheitsentscheidungen versuchte Giscard d'Estaing gleich in der Präambel die Richtung eindeutig vorzugeben. Hier sollte Mehrheitshegemonie mit dem demokratischen Prinzip gleichgesetzt und dafür das alte Griechenland bemüht werden. Der erste Satz der Präambel des Entwurfs des Konvents war ein Thukydideszitat und lautete: „Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“⁴¹⁹ Einseitiger hätte man die Problematik kaum lösen können. Dieser provokante Anfang hatte schon in der sich anschließenden Regierungskonferenz keinen Bestand. Im unterzeichneten Verfassungsvertrag kam er nicht mehr vor. Allerdings war diese Zuspitzung nur der Gipfel der Zumutungen, die einem integrationssskeptischen

419 Ibid. S. 5.

schen Publikum, das auf dem Vorrang des Nationalstaats beharren wurde in der Symbolpolitik zugemutet wurde. Der Ratifizierungsprozess scheiterte an den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden im Sommer 2005. Der Vertrag von Maastricht hatte trotz des damaligen gefeierten französischen Kommissionspräsidenten Jacques Delors nur eine hauchdünne Mehrheit in Frankreich erhalten. Der Vertrag von Maastricht und mit ihm die Währungsunion und der Euro hätten so leicht den Weg der EVG gehen können – zuerst von Frankreich zur Einbindung Deutschlands initiiert, aber dann doch aus Angst vor der eigenen Courage am Initiator gescheitert. Die französische Galionsfigur des Konvents, Valéry Giscard d'Estaing, konnte noch weniger Zustimmung sichern als Delors zuvor. Das tatsächliche Eintreten des *Worst-Case*-Szenario verzögerte die Vertragsrevision, aufrollen oder gar umkehren ließ sie sich aber nicht mehr. Mit der Niederlage in diesen beiden Kern- und Gründungsstaaten war der Verfassungsvertrag gescheitert. Ausnahmen und Anpassungen für eine erneute Abstimmungen, wie bei anderer Gelegenheit gegenüber Iren und Dänen praktiziert, erschien hier nicht mehr zielführend.

Doch relativ schnell setzte die europäische Praxis auf eine sehr schlanke Lösung. Die Substanz der ausgehandelten Bestimmungen wurde nahezu unangetastet übernommen, inklusive der Frage nach Repräsentation und Stimmenmehrheit. Der in Lissabon bereits 2007 unterzeichnete Vertrag wich in seinem Regelwerk kaum vom gescheiterten Verfassungsvertrag ab.⁴²⁰ Doch er verzichtete gänzlich auf eine Symbolik, die die Mehrheitsabstimmung der Europäer adeln und den Konsens der Nationen diskreditieren würde. In den ablehnenden Volksabstimmungen zeigte sich, dass ein Europa der Bürger keines der europäischen Mehrheiten sein kann. Der Konsens der Staaten wird gedeckt durch die Konsensnotwendigkeit unter den Nationen Europas, die ihre Konflikte nicht durch Mehrheitsabstimmungen gelöst sehen möchten. Die europäische Demokratie ist keine Mehrheitsdemokratie. Für die Lösung von grundlegenden Konflikten bedurfte es eines anderen Mechanismus.

420 Olaf Leiß (Hrsg.), *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon* (Wiesbaden: VS, 2010).

§ 4: Das topische deutsch-französische Sprachspiel, Amsterdam und der Brexit

Deutschland und Frankreich galten als der Motor der europäischen Integration. Sie waren es vor allem durch ihre Fähigkeit, konfliktreiche Unterschiede zu repräsentieren und dann zusammenzuführen. Im deutsch-französischen Sprachspiel lässt sich zeigen, dass die europäische Praxis eine effiziente Handlungsfähigkeit nicht nur durch Mehrheitsentscheidungen erhalten kann, sondern dass Handlungsfähigkeit auch über die Repräsentation der Konfliktlinien möglich wird, die in der europäischen Praxis meist von Deutschland und Frankreich verkörpert wurden. Wer die virulenten Widersprüche verkörpert, der führt die europäische Praxis. Deutschland und Frankreich sind in erster Linie deswegen und erst in zweiter Linie wegen ihrer Größe der Motor der europäischen Praxis gewesen.⁴²¹ Sie können so lange der Motor dieser Praxis bleiben, wie es ihnen gelingt, die anderen Mitglieder um ihren Konflikt zu scharen und aus diesem Konflikt heraus gemeinsame Lösungen des integrierten Regierens zu finden. „In Vielfalt geeint“ effizient zu regieren, meint damit nicht an erster Stelle die Vertretung des Konsenses durch die Mehrheitsentscheidung, sondern die Repräsentation des Konsenses durch die Wortführer der gegensätzlichen Argumentationslinien.

Der deutsch-französische Motor verliert seine Kraft, wenn Frankreich und Deutschland nicht mehr die gegensätzlichen Lager anführen. Wenn Deutschland und Frankreich sich schlicht zusammenfinden, ohne dabei die virulenten Widersprüche zu überbrücken, müssen die Gegenargumente von den anderen Partnern gegen die deutsch-französische Achse vertreten werden. Ein zu großes Einvernehmen der beiden brachte immer den Argwohn der anderen Partner und nährte deren Furcht vor einem Zweier-Direktorium. „Eine durchgängige Interessenparallelität zwischen beiden Staaten würde Widerstand provozieren.“⁴²² Europa braucht weder einen französischen noch einen deutsch-französischen Förderator, sondern den

421 Zu Deutschland und Frankreich in Europa vgl. u.a. Ulla Holm, "The French Garden Is No Longer What It Used To Be," in *Reflective Approaches to European Governance*, hrsg. von Knud Erik Jørgensen (Houndmills: Macmillan, 1997): 128-145; Peter J. Katzenstein, *Tamed power. Germany in Europe* (Ithaca: Cornell University Press, 1997); Thomas Pedersen, *Germany, France, and the integration of Europe. A realist interpretation* (London: Pinter, 1998).

422 Beate Kohler-Koch, "Bundeskanzler Kohl - Baumeister Europas?," in *Bilanz der Ära Kohl*, hrsg. von Göttrik Wewer (Opladen: Leske+Budrich, 1998): 283-311, auf S. 301.

Ausgleich von Konflikten, die Verbindung von Widersprüchen, die Einhegung gegenläufiger Argumente im Topos des Mottos „in Vielfalt geeint“. Den Akteuren, denen es gelingt, diese Vorgabe der Praxis aufzugreifen und die Argumentation weiter zu entwickeln, denen gestehen die anderen Akteure Führungsqualitäten zu.

Die Vorstellung eines Gravitationszentrums,⁴²³ bei dem dieser Ausgleich nicht mehr im Mittelpunkt steht, sondern durch das Bild einer alle anziehenden Schwerkraft abgelöst wird, ist damit schon problematisch, die Vorstellung eines homogenen Kerneuropas als Förderator⁴²⁴ ist abwegig. Homogenisierungsschritte, die die Heterogenität der anderen grundsätzlich ausblenden, haben keine Sogwirkung und können keine Vorgaben machen. Die Führung der europäischen Praxis ist nur über die Repräsentation der zentralen Konflikte möglich.

Da die europäische Praxis um den deutsch-französischen Konflikt herum begann, ergab sich die Rolle der Repräsentation des zentralen Konflikts aus der historischen Situation. Deutschland und Frankreich mussten sich aussöhnen, dann konnte Europa vorankommen. Doch nicht nur im Ausgangspunkt bildeten die beiden über ihren Konflikt den Mittelpunkt der europäischen Praxis und ihres Versuchs, „in Vielfalt geeint“ zu sein. Die Heterogenität der europäischen Ökonomie konzentrierten sich ebenfalls im deutsch-französischen Verhältnis. Das gleiche gilt für das Argument des integrierten Regierens selbst. Deutsche und französische Vorstellungen von der Art des Regierens, zwischen einer Föderalisierung nach deutschem Modell und dem Europa der Vaterländer und seiner intergouvernementalen Umsetzung, lagen immer auseinander. Wenn sich zwischen diesen beiden Partnern eine Einigung abzeichnete, waren auch die Positionen der anderen Akteure eingebunden. Die europäische Praxis konnte sich so von der deutsch-französischen Praxis vertreten lassen.⁴²⁵

423 Joschka Fischer, "Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration," *integration* 23 (2000): 149-156. Fischer hat sich in einem Interview mit der Berliner Zeitung am 28.02.2004 von seiner kleineuropäischen Vorstellung der Humboldt-Rede distanziert.

424 Vgl. Jacques Derrida und Jürgen Habermas, "Unsere Erneuerung," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 2003.

425 Robert Picht und Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Motor für Europa? Deutsch-französischer Bilateralismus und europäische Integration* (Bonn: Europa Union, 1990); Bernd von Stade, "Charles de Gaulle und die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland," in *De Gaulle, Deutschland und Europa*, hrsg. von Wilfried Loth und Robert Pich (Opladen: Leske+Budrich, 1991): 121-133. Horst Möller und Klaus Hildebrand (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich. Dokumente*

Als legitime Alternative zur Repräsentation des Konflikts durch seine Antagonisten galt seit Amsterdam die vorher schon vielfach praktizierte Ausnahme für Nachzügler nur explizit auch für eine Avantgarde, die auf die anderen nicht warten wollte. Im 1997 beschlossenen Vertrag von Amsterdam fand erstmals die lange erprobte und immer wieder diskutierte Argumentationslinie der Flexibilisierung in der Formulierung der verstärkten Zusammenarbeit Eingang in den Vertragstext. Die Argumentation der verstärkten Zusammenarbeit zeichnet sich dadurch aus, dass sie auf einer institutionellen Einbindung der vorangehenden Partner besteht und dabei die Zustimmung der anderen für dieses Vorgehen voraussetzte.⁴²⁶ Eine in Amsterdam noch beschlossene restriktive Einschränkung wurde in Nizza revidiert.⁴²⁷ Im topischen Sprachspiel von Amsterdam wurde rein institutionell argumentiert. Überlegungen zur konkreten Anwendung waren kein Thema.⁴²⁸ Ganz im Gegensatz zur neofunktionalistischen Theorie folgt hier nicht die Form der Funktion, sondern wartet auf diese.

Die Anwendung blieb seither bescheiden und beschränkten sich auf eher kleinteilige Fragen wie ein gemeinsames Scheidungsrecht. Wenn es notwendig war, brach sich die Flexibilisierung lieber *ad hoc* und jenseits des verrechtlichten Rahmens Bahn wie im Zug der Bearbeitung der Eurokrise bei der Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus.

Die Argumentationslinie der Vertiefung wie die der Erweiterung gingen vorher schon in schwierigen Situationen eine Verbindung mit dem Argument der Flexibilisierung ein. Eine Genealogie der Flexibilisierung kann schon bei der im EWG-Vertrag privilegierten besonderen Zusammenarbeit

1949-1963. 3 Bände (München: Saur, 1997); Wichard Woyke, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung. Das Tandem faßt wieder tritt* (Opladen: Leske+Budrich, 2000).

426 Alexander C.-G. Stubb, "Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty," in *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, hrsg. von Karlheinz Neunreither und Antje Wiener (Oxford: Oxford University Press, 2000): 153-174, auf S. 170.

427 Zur Veränderung von Nizza vgl. Josef Janning, "Zweiter Anlauf - Die verstärkte Zusammenarbeit im Vertrag von Nizza," in *Nizza in der Analyse*, hrsg. von Werner Weidenfeld (Gütersloh: Bertelsmann, 2001): 145-159.

428 Alexander C.-G. Stubb, "Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty," in *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, hrsg. von Karlheinz Neunreither und Antje Wiener (Oxford: Oxford University Press, 2000): 153-174, auf S. 170.

der Benelux-Staaten beginnen.⁴²⁹ Jede Übergangsklausel bei den verschiedenen Erweiterungs- und Vertiefungsschritten stellt ebenfalls eine Form von Differenzierung dar. Auch die Assoziierung kann als Form der Flexibilisierung verstanden werden. Funktionale Sprachspiele entwickelten sich auf dieser Basis bei der Zusammenarbeit für den Airbus und Ariane sowie bei Eurokorps und Eurogroup.⁴³⁰ Die seit dem Vertrag von Lissabon mögliche Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird seit 2017 von 25 Mitgliedstaaten für den Ausbau gemeinsamer Rüstungs- und Verteidigungskapazitäten genutzt. Der Europäische Wirtschaftsraum stellt eine flexible Variante der Erweiterung dar.

Das inzwischen in den Besitzstand integrierte Schengener Abkommen gehört zu den wirkungsmächtigen Vorreitern. Es umfasst die Nicht-EU-Mitglieder Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein, ihm gehören aber weder Irland noch Zypern an. Bulgarien und Rumänien wird die volle Anwendung verweigert.

Das zentrale funktionale Sprachspiel, in dem sich das Argument der Flexibilisierung entwickelte und sich bewähren konnte, war neben Schengen das Europäische Währungssystem. Schengen und EWS fanden außerhalb der Verträge statt, konnten sich aber für die Legitimität ihres Anliegens auf die Verträge beziehen. Sie blieben Notlösungen, bewährten sich aber so, dass sie in den Argumentationszusammenhang eingefügt wurden und in Maastricht mit der Währungsunion und den weiteren *Opting-outs* für Großbritannien und Dänemark die Argumentation von Amsterdam vorbereiteten.⁴³¹

Die Besonderheit der WWU lag in ihrer Konstruktion der Maastrichter Konvergenzkriterien. Wie bei Schengen war es nicht nur entscheidend, ob einer abseitsstehen wollte, sondern ob die anderen ihn für fähig hielten, sich an dem neuen Schritt zu beteiligen. Die beiden zentralen und als problematisch geltenden Aspekte der Differenzierungs- und Flexibili-

429 Aus niederländischer Perspektive ist die Gemeinschaft der Benelux-Länder ohnehin der Gründungskern der europäischen Integration.

430 Christian Deubner, "Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B1-2 (2003): 24-32, auf S. 25.

431 Alexander C.-G. Stubb, "Categorisation of Differentiated Integration," *Journal of Common Market Studies* 34 (1996): 283-295. Christian Deubner, "Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B1-2 (2003): 24-32.

sierungsargumentation, Bereitschaft und Fähigkeit, waren somit aus der Randlage in den Argumentationszusammenhang eingefügt worden. Doch die Sorge vor einer Spaltung entlang der Trennlinien „willig/unwillig“, „fähig/unfähig“ begründete die Etablierung eines Topos der Flexibilität in der Mitte des Argumentationszusammenhangs. Traditionell zeichnet sich die Debatte vor allem dadurch aus, dass sie das Argument der Flexibilisierung mit Kerneuropa-Konzepten und der Vorstellung eines Europas à la carte verband.⁴³² Diese Verbindung untermauerte jedoch die Frontstellung gegen eine Flexibilisierung. In Amsterdam überwog deswegen auch die defensive Argumentation. Die Frage war weniger, welche positiven Effekte durch eine Flexibilisierung erzielt werden könnten, als welche Auswirkung die Aufnahme des Arguments auf keinen Fall haben durfte, beispielsweise nach dem Modell des Schäuble-Lamers-Papiers⁴³³ und seiner Kerneuropa-These.⁴³⁴ Auch wenn das Sprachspiel von Amsterdam deutlich gemacht hatte, wo die Stärken des Arguments der verstärkten Zusammenarbeit liegen, blieb der Leerlauf der alten Debatte in den akademischen wie politischen Gedankenspielen noch immer vorhanden. Die beiden Diskussionsbeiträge von Joschka Fischer und Jacques Chirac in der Post-Nizza-Debatte lagen mit ihren Vorstellungen eines Gravitationszentrums oder einer Pioniergruppe noch immer nahe an der Kerneuropa-These, wenn auch in deutlich freundlicherer Formulierung.⁴³⁵ Der Widerstand und die Sorge der Ausgeschlos-

432 Fritz Breuss und Stefan Griller (Hrsg.), *Flexible Integration in Europa. Einheit oder "Europa à la carte"* (Wien: Springer, 1998). Alex Warleigh, *Flexible Integration. Which Model for the European Union* (Sheffield: Sheffield University Press, 2002).

433 „Überlegungen zur europäischen Politik“ Schäuble-Lamers-Papier I, 01.09.1994: vgl. auch „Europa braucht einen Verfassungsvertrag“ Schäuble-Lamers-Papier II, 03.05.1999: www.wolfgang-schaeuble.de/positionspapiere/schaeublelamers94/pdf_bzw_99/pdf

434 Alexander C.-G. Stubb, "Negotiating Flexible Integration in the Amsterdam Treaty," in *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, hrsg. von Karlheinz Neunreither und Antje Wiener (Oxford: Oxford University Press, 2000): 153-174, auf S. 171f.

435 Joschka Fischer, "Vom Staatenbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration," *integration* 23 (2000): 149-156. „Unser Europa“ Rede von Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000. Vgl. www.bundestag.de/blickpkt/2000/chirac1.html Vgl. auch Mariano Barbato, "Vertiefung trotz Erweiterung - Ist die "Verstärkte Zusammenarbeit" das Patentrezept?," in *Der Vertrag von Nizza aus föderalistischer Sicht*, hrsg. von JEF-Deutschland (Berlin: JEF, 2001): 30-35; Christian Busse, "Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B47 (2000): 3-12.

senen, die das europäische Konsensargument auf ihrer Seite haben, wurden dadurch aber nicht bedeutend kleiner. Die im Umfeld des Konvents und des Irakkriegs entbrannte Debatte schrieb diese Problematik fort.⁴³⁶

Das Argument der Flexibilisierung kann nur dann ein legitimer Topos des europäischen Argumentationszusammenhangs werden, wenn es das konservative Konsensargument mit dem dynamischen Mehrheitsargument verbindet und es ihm gelingt, dass es sowohl den *acquis* des Status quo stärkt wie auch die Dynamik vergrößert. Ein Versuch, in Anlehnung an die Vorstellung eines „Europa à la carte“, die verstärkte Zusammenarbeit ohne das konservierende Leitbild einer gemeinsamen Struktur in das Belieben der Staaten zu stellen, ist damit ebenso wenig vereinbar, wie der Wunsch, es möge sich eine Staatenkoalition herausbilden, die als Kerneuropa nicht nur den *acquis*, sondern auch alle Flexibilisierungsschritte gemeinsam umsetzt und den Rest entweder grundsätzlich oder zumindest langfristig zurücklässt. Mancher befürchtete schon bei einer mehrfachen funktionalen Kernbildung ein Abdriften in ein Europa à la carte.⁴³⁷

Das größere Problem entstand aber bei dem Versuch, proeuropäische Mehrheiten unter den Bürgern zu organisieren. Die Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag hatten deutlich gemacht, dass weniger die Staaten und ihre Eliten, sondern die Loyalität der Bürger gegenüber ihrem Nationalstaat den Vertiefungs- und Erweiterungsschritten des Integrationsprojekts entgegenstanden. Als Konsequenz galt es bei den Befürwortern eines effizient durch Mehrheiten regierten Europas als nötig, diese Mehrheiten durch eine Politisierung über eine Personalisierung und Parlamentarisierung auch herzustellen. Die Politisierung ist zumindest als Polarisierung geglückt. Marks und Hooghe sprachen von einer postfunktionalistischen Situation, in der liberale Proeuropäer gegen populistische Europaskeptiker stehen. Durchexerziert wird dieser Versuch insbesondere gegenüber Polen und Ungarn, die von Europaskeptikern in diesem Sinne dominiert werden und deren Versuche eines illiberalen postkommunistischen Staatsumbau als Angriff auf die Rechtsstaatlichkeit gerahmt wird, wozu es teilweise auch konkreten Anlass gab.

Das wichtigste Schlachtfeld ist aber Frankreich, dessen europafreundlichen Eliten glauben, nur in der direkten Polarisierung das nationale

436 Jacques Derrida und Jürgen Habermas, "Unsere Erneuerung," *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31. Mai 2003.

437 Christian Deubner, "Differenzierte Integration: Übergangserscheinung oder Strukturmerkmal der künftigen Europäischen Union," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. BI-2 (2003): 24-32, auf S. 31f.

Ressentiment brechen zu können. Auch in Frankreich ist diese Strategie bisher nicht aufgegangen. Vielmehr besteht die Gefahr, dass das wachsende nationale Lager schlussendlich doch einmal die Präsidentschaftswahlen gewinnt. Das könnte wesentlich gravierendere Folgen haben als der relativ moderat gehandhabte Wahlsieg Giorgia Melonis in Italien, die sich dieser europapolitischen Polarisierung durch eine europafreundliche Politik von rechts zu entziehen sucht. Der konfrontative Stil der Politisierung steht im schroffen Gegensatz zur zentralen Stellung des Konsenses im Argument des integrierten Regierens.

Den größten Schadensfall, den diese Konfrontationsstrategie für Mehrheiten jenseits des Konsenses bisher ergeben hat, stellte der Brexit dar. Der britische Premierminister David Cameron setzte in einer Koalitionsregierung mit der proeuropäischen Liberalen Partei ein Referendum über den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union durch. Camerons Ziel war es nicht in erster Linie die europäischen Partner zu mehr Reformeifer oder Zugeständnissen im britischen Sinne und Interesse aufzufordern, auch wenn solche Verhandlungen und Vereinbarungen der Volksabstimmungen vorausgingen. Das zentrale Ziel war es, mit einer klaren Mehrheit der Briten für den europäischen Integrationsprozess den Europakritikern, gerade bei den Tormys, den Wind aus den Segeln zu nehmen. Damit hatte sich Cameron verkalkuliert.⁴³⁸ England und Wales stimmten gegen Schottland und Nordirland im Juni 2016 für den Brexit und entschieden so für den Austritt des Vereinigten Königreichs. Aus der Sicht einer radikalen Homogenisierung war diese Entscheidung der schwierigen Insel keine Katastrophe. Endlich war Europa einen notorischen Bremsen los. Mit Großbritannien verlor das Integrationsprojekt aber nicht nur einen Bremsen, sondern einen ökonomischen und sicherheitspolitischen Motor, ohne den Wohlstand und Frieden in Europa wesentlich weniger leicht erreicht werden können.

Die Umsetzung des Brexits geriet zu einer Farce, deren Ende nur durch eine eher burleske Variante des Durchschlagens des Gordischen Knotens zu haben war. Das Nachspiel dazu ist noch offen. Die im Lissabonner Vertrag aufgenommene Möglichkeit eines Austritts aus der „immer engeren Union“, war ja nicht dafür gedacht gewesen, ihn tatsächlich für einen Austritt zu nutzen. Es ging vielmehr in Sinne der radikalen Homogenisierungsstrategie

438 Geoffrey Evans and Anand Menon, *Brexit and British Politics* (Cambridge: Polity, 2017).

darum, eine Drohkulisse für unwillige Mitglieder zu schaffen, denen jetzt der Austritt bei Verweigerung nahegelegt werden konnte. Um diesen Sinn zu erhalten, war der europäischen Seite nicht daran gelegen, dem britischen Wunsch nachzukommen, den Brexit zu einem Erfolg werden zu lassen. Dementsprechend hart wurde vom französischen Unterhändler Michel Barnier verhandelt bis der Brexit Ende Januar 2020 vollzogen war, ohne das Problem der Entflechtung wirklich gelöst zu haben.⁴³⁹ Die einschneidenden Pandemiemaßnahmen, die sich nahezu unmittelbar daran anschlossen, trugen dazu bei, die Zuordnung der Folgen zu erschweren. Ein Erfolg ist der Brexit bisher für Großbritannien nicht geworden. Die Polarisierungsstrategie wurde seither auch nicht überdacht, sondern gerade von Frankreich und Deutschland aus vehement fortgesetzt. Die Schwäche des europäischen Argumentationszusammenhangs, der auf Konsens ausgelegt ist, dürfte in diesem Ansatz der Polarisierung eine wesentliche Ursache haben.

439 Christopher Grey, *Brexit Unfolded. How no one got what they wanted (and why they were never going to)* (Hull: Biteback, 2021). Stefaan De Rynk, *Inside the Deal. How the EU Got Brexit Done* (Newcastle upon Tyne: Agenda, 2023).

