

Klaus Gretschmann

Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union

„Nur wenn das, was ist, zu verändern ist,
ist das, was ist, nicht alles.“
Theodor W. Adorno

I. Interessenpolitik oder Gemein- schaftsinteresse?

Das Faktum ist weit bekannt, aber wenig bewusst: Die europäische Integration ist von Anbeginn an immer ein historisch einzigartiges Experiment gewesen. Integration – d. h. Kommunikation, Koordination und Kooperation zwischen Nationalstaaten auf der Basis gemeinsamer Institutionen und Organisationen, eines gemeinsamen Regelwerks und gemeinsamer Politikgestaltung, eine immer engere Verschränkung und Verzahnung zwischen jahrhundertlang verfeindeten Mächten und Nationen mit friedlichen Mitteln in der Absicht, den Wohlstand und die Wohlfahrt aller Beteiligten zu erhöhen, Kriege zu verbannen und ein gewichtiger Akteur im globalen Kräftespiel zu werden –, so lautet die Zauberformel. Auch wenn Joseph Weiler Recht zu geben ist, dass die EU als eine unvollendete Gemeinschaft auf dem Weg zu einem unbekanntem Ziel anzusehen sei¹, so gilt gleichermaßen Johan Olsens Diktum, nach welchem in den letzten fünf Dekaden weit reichende und dauerhafte Veränderungen, ja tektonische Verschiebungen im politischen Gefüge Europas geschaffen worden sind, die einen hohen Grad an Irreversibilität enthalten².

Solche tektonischen Verlagerungen gehen – wie wir aus der Geographie wissen – natürlich auch oftmals mit Verkantungen und Spannungen einher, bevor neue, tragfähige Gleichgewichte gefunden werden. Solche zu erarbeiten bedeutet nationale Machtinteressen und europäisches Gemeinschafts-

interesse zum Ausgleich zu bringen. Wie uns nicht zuletzt die Ereignisse und die Ergebnisse der Regierungskonferenz und des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 vor Augen geführt haben, ist dies kein leichtes Unterfangen. Aber neu ist die Bedeutung der nationalstaatlichen Macht- und Interessenperspektive keineswegs: Europas Integration bewegte sich immer schon zwischen einem europäischen „ideal“ und einer Reihe von zwischenstaatlichen „deals“.

Erinnern wir uns: Auch am Beginn der europäischen Integrationsidee am Ende des Zweiten Weltkriegs stand ein Machtkalkül – die Einbindung Deutschlands über die Vergemeinschaftung des das Rüstungspotential und damit die Drohkapazität bestimmenden Kohle- und Stahlsektors sowie der Atomindustrie³. Als Instrument dazu diente die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl sowie die Europäische Atomgemeinschaft. Erst auf deren Basis wurde die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft möglich, und auch diese enthielt im Kern ein machtpolitisches Kalkül: Deutschland, dessen Produktionsapparat weit weniger zerstört worden war, als oftmals angenommen⁴, war während der fünfziger Jahre sehr schnell wieder zu einem führenden Industriestandort und zu einer bedeutenden Exportnation herangereift. In einer EWG konnten die damaligen Partner Deutschlands – Frankreich, Italien und Benelux – von den positiven Effekten dieser rasanten Wirtschaftsentwicklung profitieren und gleichzeitig über die Definition gemeinsamer Spielregeln dieselbe mit kontrollieren. Dass über die Umverteilungswirkungen einer europäischen Agrarmarktordnung ein weiterer – wirtschaftlicher – Machtausgleich

Der Verfasser vertritt in diesem Beitrag ausschließlich seine persönliche Sicht als Wissenschaftler.

1 Vgl. Joseph Weiler, *The Constitution of Europe*, Cambridge 1999.

2 Vgl. Johan Olsen, *Organizing European Institutions of Governance*, mimeo, University of Oslo, 1999.

3 Vgl. Derek Unwin, *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945*, London 1995.

4 Vgl. Alan Milward, *The Rescue of the Nation State*, London 1993.

insbesondere zwischen dem industriestarken Deutschland einerseits und einem stark agrarisch geprägten Frankreich andererseits angestrebt war, sei an dieser Stelle nur angemerkt.

Offensichtlich verhalten sich Nationalstaaten – allen Schwächen einer (neo)rationalistischen Integrationsinterpretation zum Trotz – wie rational agierende „nutzenmaximierende Akteure“ der ökonomischen Theorie. Nur innerhalb dieses Handlungsrahmens konnte die (neo)funktionalistische Integrationstheorie ihrer Sichtweise zur Geltung verhelfen: Jede Vergemeinschaftungs- bzw. Koordinationsmaßnahme, die mit einem Teilverlust nationalstaatlicher Souveränität verbunden ist, erzeugt – gleichsam als (un-?) beabsichtigte Nebenwirkung – die Notwendigkeit weiterer Integrations Schritte. Diese lassen sich in folgender Integrationssequenz abbilden:

1. Die *handelsgetriebene Integration* war die treibende Kraft der ersten Dekade. Während noch 1960 der Binnenhandelsanteil zwischen den (ursprünglich sechs) EU-Mitgliedsländern ca. 30 Prozent ihres gesamten Außenhandels nicht überschritt, waren es 1970 bereits 50 Prozent und heute sind es knapp 70 Prozent.
2. Die Integrationskraft Handel wurde abgelöst durch die *faktorgetriebene Integration*: Die Rede ist von den Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital sowie der Entgrenzung ihrer beschränkten zwischenstaatlichen Mobilität. Dieses Integrationsmoment wurde nötig, um weitere Wohlfahrtsgewinne zu erzielen, sobald sich die Handelsgewinne erschöpft hatten. Insbesondere das Delors'sche Programm der „Vollendung des gemeinsamen Markts“ sollte erheblichen Nutzen für Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand abwerfen, wie vor allem im berühmten Cecchini Report nachzuweisen versucht wurde⁵.
3. Die *geldgetriebene Integration* baut auf der Erkenntnis auf, dass ökonomische Liberalisierung und Binnenmarktprogramm ohne eine einheitliche Währung – das heißt bei Fortbestehen von Wechselkursrisiken und Währungsumtauschkosten – ihre Wirksamkeit nur unzureichend entfalten könnten. Insbesondere die Kapitalmarktliberalisierung bedurfte nach Aussagen der Theoretiker der Währungsunion einer gemeinsamen Währung (Euro), einer gemeinsamen währungspolitischen Instanz

(EZB) sowie einer gemeinsamen europäischen Geldpolitik nach innen und außen.

4. Obgleich die Währungsunion noch nicht vollendet ist, erleben wir gegenwärtig die Phase der *innovationsgetriebenen Integration*. Diese basiert auf zwei Säulen: Zum einen geht es um die europäische Förderung von Innovation in Technik, Wissenschaft, Bildung, Unternehmen und Medien – Elemente, die als Triebfedern der *New Economy* identifiziert worden sind und welche die Union nutzbar machen will, um die USA in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahre 2010 einzuholen. Darauf haben sich die europäischen Staats- und Regierungschefs in Lissabon im Frühjahr letzten Jahres geeinigt. Zum anderen und darüber hinaus geht es um die institutionell-politischen Innovationen, die eingefordert werden, um Europa steuerbar und entwicklungsfähig zu halten (insbesondere angesichts von Erweiterungsabsichten auf bis zu 30 Mitglieder) sowie bei den Bürgern Europas die politische Legitimation einzuwerben, welche die EU braucht, um sich zu stabilisieren und demokratisch zu funktionieren.

II. Verlust oder Rückgewinnung politischer Souveränität?

In der Tat, Europa ist auf Institutionen gebaut. Dies hatte schon Jean Monnet – der ideelle Gründer der EU – erkannt, als er sagte: „Nichts bewegt sich ohne Menschen, aber nichts überdauert ohne Institutionen.“ Die Schaffung und Weiterentwicklung von gemeinschaftlich anerkannten Regeln (in den Europäischen Verträgen niedergelegt) bindet die Unterzeichner, verhindert einseitige, willkürliche politische Entscheidungen und generiert Erwartungssicherheit bei den Partnerländern.

Insbesondere weil – wie Phillippe Schmitter schreibt⁶ – die EU ein Nicht-Staat und eine Nicht-Nation ist, gilt es, institutionelle Substitute und Surrogate zu schaffen: ein Europäisches Parlament, welches neben den nationalen Parlamenten mit immer noch sehr beschränkten Kompetenzen agiert; einen Europäischen Gerichtshof, der zwar Schlichter, aber keine „pouvoir neutre“, sondern eher Integrationsagent ist; eine Kommission, die eine Zwitterfunktion zwischen Ministerialverwal-

⁵ Vgl. Paolo Cecchini, *The Costs of Non-Europe*, Brussels 1995.

⁶ Vgl. Philippe Schmitter, *Euro-Democracy*, mimeo, Europäisches Hochschulinstitut Florenz, 1999.

tung und politischem *Leader* und *Initiator* ist; eine Europäische Zentralbank, die versuchen muss, vielfältige geldpolitische Traditionen zu assimilieren, und einen Ministerrat, der mehr Aushandlungsinstanz als europäischer Regierungersatz ist. Was fehlt, ist eine kollektive europäische politische Identität⁷, und Identität braucht bekanntlich „Identi-Täter“.

Dass mit diesen institutionellen Arrangements ein stetiger Verlust von nationaler politischer Souveränität einhergeht, darf als Gemeinplatz gelten. Dabei ist aber durchaus fraglich, ob der Zusammenhang nicht eher ein umgekehrter ist: Der Nationalstaat hat aufgrund von unveränderbaren Prozessen wie Globalisierung, technischem Fortschritt sowie vielfältigen internationalen Interdependenzen schon seit einiger Zeit große Teile seiner materiellen Politikgestaltungsfähigkeit eingebüßt. Diese ist nur auf einer Ebene oberhalb des Nationalstaats rückgewinnbar.

Dabei tritt ein doppelter Effekt zutage: Diese – europäische – Ebene der Politikgestaltung entsteht zum einen aus einer bewussten und absichtsvollen Auslagerung (Schubeffekt) von nationalstaatlichen Funktionen und Verantwortlichkeiten „nach Brüssel“, zum anderen aufgrund eines Machtkalküls der „Brüsseler“, deren institutionelles Eigeninteresse eine effizienzunterfütterte Übertragung (Sogeffekt) von Politikkompetenzen begründet. In dem Maße, wie die Spielräume und Machbarkeit nationalstaatlicher Politik sich verengen und das Ausmaß an „*interconnectedness*“ zwischen Staaten sowie die Auswirkungen der Entscheidungen anderer auf die eigene Politikdomäne drastisch zunehmen, in dem Maße steigt die „Verwundbarkeit“ nationaler politischer Akteure⁸. Damit wird sowohl eine gemeinschaftliche Politik zur Vermeidung unbeabsichtigter Nebeneffekte und zur Steigerung der politischen Wirkungseffizienz wünschbar wie auch eine Verschiebung der Verantwortung auf andere Akteure – „die in Brüssel“ – legitimierungstheoretisch schlüssig.

In der Tat ermöglicht es die Existenz eines internationalen Akteurs wie der EU, auf nationaler Ebene unpopuläre und riskante politische Entscheidungen durchzusetzen, die zu Hause als unvermeidlich („wir sind überstimmt worden“) oder aus übergeordneten Gründen sinnvoll („Zugeständnisse waren nötig, um in anderen Bereichen Zustimmung zu erreichen“) dargestellt

werden können. Entsprechend dem englischen Wort für Sündenbock wird diese Art von Politik in der theoretischen Literatur als „*scapegoating*“ bezeichnet. Unter Verweis auf die angeblich intransparenten und unbeeinflussbaren Prozesse in Brüssel gelingt es häufig, die Legitimationskosten politischer Maßnahmen zu Hause zu reduzieren⁹.

Nicht zuletzt zur Abwehr derartiger nationaler Strategien sah sich insbesondere die EU-Kommission veranlasst, drei wesentliche Reformvorhaben zu konzipieren und zu realisieren: eine *Reform der europäischen Institutionen*, ihres Zusammenspiels und ihrer Entscheidungsprozesse, sodann eine *Verwaltungsreform ihres eigenen Apparats* und schließlich eine *Festlegung mittelfristiger europapolitischer Prioritäten und strategischer Ziele*¹⁰. Während die erste Dimension einer steigenden Unpopularität der EU entgegenwirken soll – ist doch der Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene komplex, oft verwirrend und für den Laien unverständlich – sowie den Eindruck beseitigen soll, das Leben der Bürger in Europa sei dunklen Kräften (Experten, Bürokraten und Lobbyisten) ausgeliefert und entziehe sich der Kontrolle gewählter und legitimer politischer Akteure, ist die geplante Verwaltungsreform eine Reaktion auf den vorzeitigen Rücktritt der letzten Kommission unter ihrem Präsidenten Jacques Santer im Jahre 1999 wegen Vorwürfen von Unregelmäßigkeiten und der Ineffizienz des Apparats.

Das Weißbuch zur Verwaltungsreform der Kommission ebenso wie der nach dem ehemaligen Generalsekretär des Rates benannte Trumpp-Report zur Reform des Ministerrats konzentrieren sich in wesentlichen Teilen auf Ressourcenmanagement, Personalpolitik, Organisationsstrukturen und Kosteneffizienz. Hier werden konkrete Vorschläge gemacht, die handwerklich durchdacht und implementierbar sind. Demgegenüber bleiben die Überlegungen, die im Kommissionspapier zu den „Strategischen Zielen für die nächsten fünf Jahre“ niedergelegt sind, äußerst vage. Die Verbesserung der europäischen Politiksteuerung – im Sinne des „*governance*“ – steht als wesentliches Element zur Debatte.

Dabei verstehen wir „*governance*“ in Abgrenzung zu Streeck¹¹ einerseits sowie in Abwandlung der

7 Vgl. Fritz Scharpf, *Governing in Europe. Effective and Democratic?*, Oxford, 1999.

8 Vgl. Robert Keohane und Joseph Nye, *Power and Interdependence*, New York 1989.

9 Vgl. Andrew Moravcsik, *Preference and Power in the EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31 (1993), S. 473–485.

10 Vgl. Notis Lebessis/John Paterson, *Developing New Modes of Governance*, European Commission/Forward Studies Unit, Working Paper 2000.

11 Vgl. Wolfgang Streeck, *Governance in the European Union*, London 1996.

Definition von Calame und Talmant andererseits¹² als (Selbst-)Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften und politischen Systemen, deren Leistungsfähigkeit abhängig ist von ihren Institutionen und Verfahrensregeln, von Entscheidungsprozeduren, von Legitimation und politischer Unterstützung durch die Bürger. Die jeweilige Konstellation erlaubt es, sich unterschiedlich aktiv und erfolgreich an Veränderungen anzupassen (*management of change*). Im Zusammenspiel wie im Gegeneinander von nationalen und europäischen „*governance*“-Strukturen ergeben sich Möglichkeiten, aber auch Friktionen und Grenzen.

III. Schnittstellenpolitik: Nationalstaatliche Ministerialverwaltung vor europäischen Herausforderungen

Um die Schnittstellen und Einflusskanäle zwischen EU und nationaler Politikgestaltung zu verstehen, muss man sich zunächst die bestehenden wichtigsten Entscheidungsstrukturen vergegenwärtigen: Die letztverantwortlichen Entscheidungsträger europäischer Politik sind der Ministerrat sowie der Europäische Rat. Der erstere setzt sich aus den jeweiligen Fachministern der 15 Mitgliedstaaten zusammen, deren wichtigste Gruppierung der Allgemeine Rat der Außenminister sowie der Ecofin, der Rat der Finanzminister, ist. Daneben agieren, weniger sichtbar, Räte wie etwa die der Umwelt-, Verkehrs-, Binnenmarkt- und Arbeitsminister. Nicht immer erscheinen die Minister selbst zu den Ratsitzungen; in Abhängigkeit von Terminlage und Wichtigkeit der anstehenden Entscheidung werden sie auch durch Staatssekretäre vertreten. Während sich Allgemeiner Rat und Ecofin in der Regel alle vier Wochen treffen, finden andere Ministerratstreffen zwischen zwei und vier Mal pro Jahr statt.

Anders der Europäische Rat, das Gremium der Staats- und Regierungschefs: Diese treffen sich turnusmäßig einmal pro Halbjahr meist zum Ende der jeweiligen, halbjährig roulierenden Ratspräsidentschaften in dem Mitgliedsland, welches die Präsidentschaft innehat. Zudem findet meist während jeder Präsidentschaft ein zusätzlicher „Rat“ zu speziellen Problemen statt: So wurde die Agenda 2000 – die mittelfristige Finanzplanung der Union bis zum Jahr 2006 – während des Berliner Rats im Frühjahr 1999 verhandelt und beschlossen; das New-Economy-Programm der

¹² Vgl. Pierre Calame/André Talmant, *L'Etat au Cœur: le Mécano de la Gouvernance*, Paris 1997.

Union zur Stärkung von Beschäftigung, Wirtschaftsreform und Sozialer Kohäsion wurde anlässlich des Europäischen Rats von Lissabon im März 2000 ins Leben gerufen.

Die Vorbereitung der politischen Entscheidungsvorlagen, über welche die Räte verhandeln und zu befinden haben, erfolgt zum einen über die EU-Kommission, der das Initiativrecht für europäische Politikgestaltung und Rechtsetzung im Rahmen der europäischen Verträge zusteht und die zwischen 70 und 80 Prozent der Vorarbeiten mit einem Apparat von 20 Kommissaren sowie ca. 18 000 Bediensteten (davon ca. 5 000 im Sprachendienst) erledigt. Dementsprechend hoch ist ihre politische Gestaltungs- und Determinationskraft. Die Kommissionsvorlagen werden sodann – und dies ist die zweite Ebene der Entscheidungsvorbereitung – dem Ausschuss der ständigen Vertreter (AstV) der Mitgliedsländer (je nach Sachgebiet untergliedert in AstV I und AstV II) zugeleitet. Ca. 70 Prozent der Entscheidungsvorlagen werden auf AstV Ebene verhandelt und entschieden und dann den Räten als so genannte A-Punkte, die nur noch formal „abzunicken“ sind, zugeführt. Etwa 30 Prozent bleiben auf AstV Ebene strittig und müssen als B-Punkte durch die Minister selbst entschieden werden. Dabei gilt es zu beachten, dass formale Abstimmung die Ausnahme und Konkordanz als Entscheidungsprinzip die Regel ist.

Ebenfalls wichtig ist die Tatsache, dass die ständigen Vertreter im Botschafterrang keineswegs nach Gutdünken verhandeln können, sondern Weisungen aus ihren jeweiligen Herkunftsländern erhalten, an die sie gebunden sind. Eine präzise Weisung erfordert aber eine gründliche Ressortabstimmung in den nationalen Regierungen und eine dementsprechend fundierte Vorbereitung in den nationalen Ministerialverwaltungen.

Vor diesem knapp skizzierten und notwendigerweise verkürzten Hintergrund besteht die Aufgabe nationaler Europapolitik darin,

- a) frühzeitig über Vorhaben, Vorschläge, Richtlinienentwürfe etc., die in Brüssel diskutiert und vorangetrieben werden, informiert zu sein;
- b) eine Koordination und Abstimmung zwischen den mit Europapolitik befassten Fachministerien zu erreichen, die es erlauben, eine national geschlossene und konsistente Position in Brüssel zu vertreten;
- c) Interventions- und Einflusskanäle zu schaffen und zu nutzen, über welche jeweils national akzeptable Kompromisslinien ausgelotet, vorgelegt und implementiert werden können;

- d) Allianzen zu schmieden und Verbündete zu finden, die es ermöglichen, Interessen zu bündeln und durchsetzungsfähig zu machen.

Es versteht sich von selbst, dass die Punkte a) und c) sehr stark von der jeweiligen Vernetzung und der geschickten Positionierung von Informatoren und Kommunikatoren im europäischen Institutionen- und Entscheidungsgeflecht abhängen. Ein wichtiger Teil dieser Aufgabe wird von den jeweiligen Ständigen Vertretungen erfüllt. Einen wesentlichen Beitrag liefern auch die Ländervertretungen sowie nationale Verbandslobbyisten, die meist über einen großen Informationspool verfügen. Ständige Kontakte und kontinuierlicher Austausch zwischen nationalen Beamten und ihren europäischen Partnern sind hier ebenso von Vorteil wie die geschickte Positionierung von nationalem (in unserem Falle: deutschem) Personal in Schlüsselpositionen europäischer Institutionen. Zwar sind nach europäischem Beamtenstatut die in EU-Institutionen und -Organisationen Tätigen auf strikte Unabhängigkeit und zu „nationaler Desinteressiertheit“ verpflichtet, in der politischen Wirklichkeit läuft die Kommunikation zwischen nationalstaatlichen Ressorts und Brüssel jedoch primär – formell wie informell – über Beamte der eigenen Nationalität.

Vor diesem Hintergrund kommt der Entwicklung von Frühwarnsystemen zu europäischen Vorhaben sowie einer strategischen ressortübergreifenden Personalpolitik für internationale Organisationen herausragende Bedeutung zu. Wie aus der Tagespresse hinlänglich bekannt, ist eine solche Personalarunde auf Staatssekretärs- und Abteilungsleiterbene im Kanzleramt unter Leitung des sog. ChefBK angesiedelt. Diese ist mit einer dreifachen Aufgabe konfrontiert: Identifizierung von für Deutschland strategisch wichtigen Positionen und Vakanzen, Förderung deutscher Mitarbeiter bei der Besetzung von Positionen innerhalb europäischer Organisationen und Überwindung von personalpolitischen Partikularinteressen einzelner Ministerien.

Freilich gibt es verschiedene große Mitgliedstaaten, die ihre Personalpolitik mit dem Ziel höchstmöglicher Effizienz und im Sinne eines „*fast stream*“ zentral vorbereiten und steuern oder die selbst für nachgelagerte Verwaltungspositionen in Brüssel häufig ihre Staats- und Regierungschefs aktiv werden lassen. Diese Länder sind denn auch entsprechend erfolgreich, nimmt man die statistischen Ergebnisse zum Maßstab.

Was den Punkt b) angeht, so gibt es im Bereich der Bundesregierung eine so genannte Staatsse-

ekretärsrunde „Europafragen“, die unter Vorsitz des jeweils für Europa zuständigen Staatsministers im Auswärtigen Amt regelmäßig tagt und Abstimmungsarbeit leistet. Hier werden aktuelle Themen wie das Wachstum des Europäischen Haushalts, das Lissabon-Programm, die Auswirkungen der Osterweiterung, die Gewährträgerhaftung für Landesbanken, die Kohle- oder Werftbeihilfeprogramme unter europäischer Wettbewerbsperspektive etc. diskutiert und zu einer einheitlichen Position der Bundesregierung verschmolzen. Dass auch hier unterschiedliche Sichtweisen vereinheitlicht und manches Ressortinteresse zurechtgeschnitten werden muss, versteht sich von selbst. Darüber hinaus wird im Bundeskanzleramt diese Arbeit begleitet und wenn nötig im übergeordneten Interesse korrigiert. Dafür sind im Wesentlichen die Abteilung 2 (unter Leitung des außenpolitischen Beraters des Bundeskanzlers) sowie die Abteilung 4 (Wirtschaft und Finanzen) zuständig. Beide Abteilungen verfügen über spezielle Fachreferate zu Europafragen, die auch dem Bundeskanzler für seine Aufgaben im Europäischen Rat zuarbeiten.

IV. Gremienpolitik und Allianzen: Die Bedeutung von Arbeitsgruppen und Komitees

Was schließlich den Punkt d), das Schmieden von Allianzen und die konkrete Gremienpolitik, angeht, so müssen wir an dieser Stelle noch einmal auf den Prozess der Entscheidungsvorbereitung in der EU zurückkommen:

Komitees sind ein essenzieller Bestandteil des europäischen „*governance*“-Prozesses. Manche tragen offiziellen Charakter, manche arbeiten eher informell oder ad hoc. Sie liefern das Fachwissen und die Expertise für die Arbeitsebene des europäischen Politik- und Entscheidungsprozesses; sie sind das Bindeglied zwischen den nationalen Regierungen und den europäischen Institutionen; sie unterstützen die Gesetzgebungsarbeit im Rat und kontrollieren die Implementation von EU-Recht durch die Kommission. Die Komitees und Arbeitsgruppen, die etwa beim Rat oder der Kommission angesiedelt sind, setzen sich neben Mitarbeitern des Ratssekretariats und der Kommission sowie des Parlaments aus Experten und Fachbeamten aus den Verwaltungen der Mitgliedsländer sowie aus Diplomaten aus den Ständigen Vertretungen zusammen. Sie bereiten inhaltlich die

Kommissionsarbeit oder die Treffen des AstV vor und versuchen, gleichermaßen politisch akzeptable und sachlich tragfähige Lösungen zu erarbeiten. Die Bedeutung dieser häufig unsichtbar agierenden Fachgruppen sei an folgendem Zahlenvergleich demonstriert: 1996 fanden 125 Ministerrat-Sitzungen, 117 AstV-Treffen, aber ca. 2500 (!) Treffen von Ratsarbeitsgruppen statt.

Sofern die Mitglieder von Arbeitsgruppen und Komitees nationalen Beamtenstatus tragen, sollte man erwarten, dass bei ihren Orientierungen und ihrem Verhalten nationale institutionelle Bindungen und politische Identifikationen sowie eine einseitig nationale Problemsicht dominieren. Wie jedoch Schäfer et. al. in einer empirischen Untersuchung belegen¹³, nehmen sie schon nach kurzer Zeit unter dem Eindruck neuer Akteure und neuer Argumente sowie auf der Suche nach gemeinsamen europäischen Lösungen eine Art unparteiischer Expertenhaltung an. Freilich sind nationalstaatliche Bindungen und Loyalitäten stets prioritär und supranationale Loyalitäten sekundär.

Auf allen Gremienebenen – angefangen von den Arbeitsgruppen und Komitees über den AstV bis hin zu den Ministerräten – gilt das Allianzenbauen und der Stimmentausch als Schmiermittel der Kompromissuche dort, wo eine gemeinsame Problemdefinition und Lösungskonvergenz im Sinne einer unpolitischen Sachlösung nicht hinreichend ist. Da es sich dabei um Zug-um-Zug-Modelle handelt, ist Vertrauen in das Einhalten von gegebenen Zusagen essenziell. Insbesondere da, wo blockierende Minderheiten einen Richtlinienentwurf zu Fall bringen können, geht es darum, möglichst eine ausreichende Zahl an Allianzpartnern zusammenzubringen. Diesen muss für ihr Abstimmungsverhalten eine Gegenleistung geboten werden. Wie die Erfahrung zeigt – etwa der Versuch, so unterschiedliche Themen wie Altautorichtlinie und Folgerechtsrichtlinie für Kunstgegenstände oder die Postliberalisierung und eine Garantie für das Sparkassenwesen zu verkoppeln –, taugen solche Gegengeschäfte meist nur zu Entscheidungsverzögerungen, nicht aber zu kompletten und endgültigen Blockaden. Auch sind Allianzen meistens fragil, da Länder in manchen Fragen Interessenspartner und in anderen Interessengegner sind.

Häufig führen „*deals*“ also zu nicht unerheblichen Reibungsverlusten der Entscheidungsfindung. Damit wird ein bereits bestehendes objektives Problem verschärft: So hat die letzte Erweiterungs-

runde um die früheren Efta-Mitglieder Österreich, Schweden und Finnland und die zeitgleiche Einführung des Mitentscheidungsverfahrens durch das Europäische Parlament zu einer erheblichen Verzögerung von Ratsentscheidungen geführt. Eine „*tour de table*“ im Rat, bei Ausführungen von ca. fünf Minuten Länge pro Mitgliedsland, dauerte bei den sechs Gründungsmitgliedern in der Regel ca. 30 Minuten, bei den jetzigen 15 darf von knapp eineinhalb Stunden ausgegangen werden, und bei angenommenen 30 Mitgliedern sind mehrere Runden in der gegenwärtigen Form schon aus Zeitgründen gar nicht mehr vorstellbar. Die Konsequenz wird sein, dass mehr und mehr Diskussionen und Aushandel-Prozesse in den informellen Raum verlagert werden. Kaffeepausen, bilaterale Mittagessen, Empfänge etc. werden förmliche Treffen zunehmend ersetzen, und die Ratstreffen selbst werden dann nur noch zu Sanktionsritualen für bereits informell Entschiedenenes fungieren. In einem solchen informellen Rahmen könnten nationale Verwaltungskulturen dominant werden, die immer schon stärker informell und weniger regel- als vielmehr „mauschelgerecht“ operierten.

V. Perspektiven: Von der Lösung zum Problem?

Dass angesichts der skizzierten Probleme die institutionellen Reformen der EU – im Wesentlichen die Frage der Stimmgewichtung, der Mehrheitsentscheide bzw. der Vetorechte, des institutionellen Gleichgewichts und der Stärkung der Kommission – von enormer Bedeutung für den Fortgang der europäischen Integration sind, ist völlig unstrittig. Dass die Ergebnisse der Regierungskonferenz und des Gipfels von Nizza weit hinter den Erwartungen zurückbleiben und nicht dem entsprechen, was die Theoretiker am Reißbrett als „*first-best*“-Lösungen entworfen hatten, ist für den politischen Praktiker nicht überraschend: Nicht nur ist angesichts von Hindernissen die kürzeste Verbindung zwischen zwei Punkten eben keine Gerade, vielmehr ist sie ein Auf und Ab, ein Vor und Zurück, eine kurvilineare Zufallsfunktion. Dies gilt besonders für die Europapolitik. Politik ist die Kunst des Möglichen, so heißt es, und mehr war nicht möglich. Freilich kann man Politik auch anders denken – als die Kunst, das Notwendige möglich zu machen. Dies erfordert, gemeinsamen Zielen den Vorrang vor nationalen Interessen zu geben; es erfordert die

¹³ Vgl. Günther Schäfer u. a., The Experience of Member State Officials in EU Committees, in: Eipascop, (2000) 3, S. 29–35.

Erarbeitung einer gemeinsamen Problemsicht und darauf aufbauend die Entwicklung konsensfähiger Lösungen.

Dabei mag es hilfreich sein, dass sowohl die europäischen Nationalstaaten wie auch die europäischen Institutionen von folgenden Veränderungen gleichermaßen betroffen sind:

1. Agieren unter *Internationalisierungsdruck*: Angesichts der Globalisierung und der zunehmenden Mobilität von Investitionen und Kapital sind einzelstaatliche Lösungen im Sinne eines Wettbewerbs um die mobilen Ressourcen – Steuerwettbewerb, Subventionen, Standortbedingungen – nur noch bedingt leistungsfähig. Politische Koordination wird zum Wesenselement moderner Regierungsfähigkeit.
2. Agieren unter *Konsensdruck*: Das Widerstandspotenzial verschiedener sozialer und politischer Gruppen ist so hoch, dass ohne eine (Teil-)Berücksichtigung vieler Gruppeninteressen und deren Vermittlung hin zu einer gemeinschaftstauglichen Lösung Politik zunehmend riskant und ineffizient wird. Die Einbindung aller Betroffenen und Beteiligten sowie die Rolle der Zivilgesellschaften wird essenziell.
3. Agieren unter *Kostendruck*: Angesichts anhaltenden Steuerwiderstands und knapper staatlicher Kassen tritt die Effizienz des Regierungs- und Verwaltungshandelns sowie die Organisationsreform immer stärker in den Vordergrund. Öffentliche Verschwendung wird zunehmend weniger toleriert.
4. Agieren unter *Aufgaben- und Arbeitsteilungsdruck*: Welche politischen Akteure und politischen Entscheidungsebenen sollen welche Aufgaben übernehmen, welche Zuständigkeiten erhalten und über welche Ressourcen an Macht und Geld verfügen dürfen? Hier bedarf es der Klärung, und es ist ein großes Verdienst des Nizza-Gipfels, dass man sich unter deutschem Druck auf eine Nachfolgekonzferenz zur Kompetenzabgrenzung im Jahre 2004 verständigt hat.

Für ein effektives politisches Handeln unter diesen grundlegend veränderten Bedingungen taugt weder das Konzept des „Interventionstaats“ der siebziger Jahre noch das des „Enthaltamkeitstaats“ der achtziger und neunziger Jahre. Eine neue Konzeption von Staatlichkeit muss national und europäisch Platz greifen, soll Politik wieder attraktiv werden:

1. Der *aktivierende Staat* soll Hilfe zur Selbsthilfe leisten – wo immer möglich – und soll damit eigenverantwortliches Handeln fördern, ohne sich seiner Fürsorgepflicht für die, die sich nicht selbst helfen können, zu entziehen.
2. Der *modernisierende Staat* soll die institutionelle Verkalkung in Politik und Gesellschaft aufbrechen; er soll versuchen, Neues zu initiieren, soll per *benchmarking* und *best practice* Leistungsmaßstäbe von anderen dort übernehmen, wo sich diese bewährt haben, und soll unternehmerische Initiative in allen Bereichen fördern.
3. Der *moderierende Staat* soll zwischen gegenläufigen gesellschaftlichen Interessen und Akteuren vermitteln und versuchen, auf der Basis gemeinsamer Problemdeutung konsensfähige Lösungen anzubieten.
4. Der *flankierende Staat* soll die Existenz jener Bereiche sichern, die öffentliche Güter bereitstellen und die für die Politik und Kultur eines Landes oder einer Region über Jahrhunderte gewachsene Funktionsvoraussetzungen darstellen (Daseinsvorsorge).
5. Der *Rahmen setzende Staat* schließlich soll stabile Rahmenbedingungen, Rechtssicherheit sowie Infrastruktur garantieren, damit die Nutzungskosten für Kapital senken und gleichzeitig die Möglichkeiten für *public-private partnership* erweitern.

Betrachtet man diese Elemente einer neuen Staatlichkeit in ihrer Gesamtheit, so könnten sie eine neue Etappe einer verbesserten einzelstaatlichen politischen Steuerungsfähigkeit und eine neue Stufe des europäischen Integrationsprozesses einläuten.

Freilich birgt ein derartiges Paradigma zugegebenermaßen nicht nur eine Lösung, sondern verleiht einem verschwommenen Problem scharfe Konturen – der nie wirklich beantworteten Grundfrage der „*finalité*“ des europäischen Einigungsprozesses: Wollen wir die „Vereinigten Staaten von Europa“ (Churchill) oder das „Vereinigte Europa der Staaten“ (Chirac)? Wollen wir Intergouvernementalismus oder Supranationalität? Wollen wir Politikverflechtung oder Politikentflechtung für ein vereintes Europa? Diese Fragen wurden deshalb nie substantiell beantwortet, weil die Möglichkeit, sich nicht festzulegen und im Zustand der Mehrdeutigkeit zu verharren, eine Vielzahl von politischen Kompromissen erst möglich gemacht hat: Die Freiheit der Interpretation der Zielset-

zung des Integrationsprozesses machte die produktive Ambivalenz der Integration aus.

Die diskutierte Frage des „Wie“ der Politikgestaltung, der institutionellen Arrangements und der Entscheidungsstrukturen und -prozeduren lässt die Frage nach dem „Wohin“, dem „*Quo vadis Europa?*“ gleichermaßen unbeantwortet wie vordringlich erscheinen. Wollen wir von der „*governance*“-Lösung über das Problem der „*finalité*“ zu einer Antwort schreiten, so muss eine lebendige Diskussion über Ziele, Prinzipien und Teilhabe am Integrationsprozess auf allen gesellschaftlichen Ebenen und in allen Ländern Europas begonnen werden, muss der Eindruck einer Brüsseler Trutzburg von hypertrophen und bürgerfernen Eurokraten korrigiert werden, muss das Prinzip der Souveränitätsteilung im Politikprozess an die Stelle der Politikfragmentierung entlang nationalstaatlicher Machtinteressen treten. Schließlich muss – damit einhergehend – ein Grundproblem der europäischen Konstruktion gelöst werden, auf welches Kanzler Schröder mit seiner Formel von der „Differenz zwischen dem Entscheidenkönnen und

dem Verantwortenmüssen“ hingewiesen hat: dass nämlich diejenigen, die europäische Politik maßgeblich (mit)gestalten – insbesondere die Kommission –, sich nicht dem Votum der Wähler stellen und mithin Verantwortung für ihre Entscheidungen übernehmen müssen, sondern umgekehrt nur die nationalen Politiker die „Abrechnung“ bei Wahlen zu fürchten haben – Politiker, welche die Entscheidungen europäischer Institutionen nur marginal beeinflussen können.

Mit diesen und ähnlichen Fragen muss sich die Runde des Europäischen Rats der Regierungschefs künftig verstärkt beschäftigen, soll die Frage der europäischen Politikfähigkeit nicht auf Kurzfriskalküle reduziert und pragmatisch reduziert werden. Die Entwicklung von Visionen, die Frage der letztendlichen Zielbestimmung, die Bereitstellung von intellektuellen und politischen Leitmotiven steht zur Diskussion – soll es nicht wie bei Mark Twain heißen: „*Und als wir unser Ziel aus den Augen verloren hatten, verdoppelten wir unsere Anstrengungen.*“