

Christine Landfried

Das politische Europa

Differenz als Potential der Europäischen Union

3. Auflage



Nomos

Differenz als Potential der Europäischen Union

der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8329-7360-5 (Print)

ISBN 978-3-8452-3555-4 (ePDF)

Für Reinhart Koselleck

Vorwort zur dritten Auflage

Die dritte Auflage des Buches erscheint in einer für Europa kritischen Zeit. Die Eurokrise, der Brexit und die Erfolge anti-europäischer Parteien sind Ausdruck einer tiefgreifenden Krise der Europäischen Union (EU). Seit März 2020 kommt nun auch noch die Herausforderung durch die Covid-19-Pandemie hinzu. Das Wort „Kritik“ geht wie „Krise“ auf das griechische Verb „krinô“ (κρίνω) zurück und bedeutet trennen, scheiden, beurteilen, streiten, entscheiden. Reinhart Koselleck betont die gemeinsame Wurzel der heute getrennten Begriffe von Kritik und Krise: „Das „Für und Wider“ wohnt (...) dem Wort Krisis ursprünglich inne, und zwar in einer Weise, dass die Entscheidung schon mitgedacht ist.“¹

Wie alle Krisen, so ist auch die Krise der EU eine Entscheidungssituation über die Frage, wie es weitergehen soll. Die Entscheidungen über die Zukunft der EU können nicht technokratisch verordnet, sondern müssen öffentlich diskutiert und demokratisch legitimiert werden. In der Diskussion über alternative Wege werden die Unterschiede der Ideen, Interessen, Institutionen und Kapazitäten in der EU oft einzig und allein als Problem betrachtet. In diesem Buch wird ein anderer Ansatz gewählt. Meine Analyse beruht auf der Annahme, dass die Vielfalt an Differenz in der EU sowohl ein negatives als auch ein positives Potential für europäisches Regieren sein kann.

Worauf es ankommt, ist ein demokratischer und kommunikativer Umgang der politischen Akteure mit diesen Unterschieden. Differenz wird als Gegensatz zur Kongruenz im Sinne von Übereinstimmung und nicht als Gegensatz zur Gleichheit verstanden. Die Anerkennung etwa von kultureller Differenz und ein demokratischer Umgang mit dieser Differenz sollen ja gerade zur Gleichheit und Freiheit der Bürger beitragen. Mein Plädoyer für das Nutzen des positiven Potentials von Differenz zielt auf Verfahren, in denen die Bürger ihre Stimme stärker als bisher zur Geltung bringen können. Denn nur in der demokratischen Kommunikation über Differenz zwischen Bürgern und politischen Eliten über nationale Grenzen hinweg, kann es gelingen, die Unterschiede in Europa in positive Energie für das gemeinsame europäische Projekt umzuwandeln.

1 Reinhart Koselleck, Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt, Frankfurt: Suhrkamp, Neudruck der 2. Aufl. 1973, S. 197.

In dieser Auflage werden die Ergebnisse der Gespräche publiziert, die ich mit den Mitgliedern des Präsidiums des Verfassungskonventes führen konnte. Die Antworten der Mitglieder des Plenums auf einen Fragebogen zur Entscheidungsfindung runden das Bild zum Konvent ab. Trotz des Scheiterns des Verfassungsvertrages an den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Frühjahr 2005 bleibt die Konventsmethode für die Änderung der europäischen Verträge aktuell. Der französische Präsident Emmanuel Macron hat in seiner Rede in der Sorbonne im September 2017 für einen solchen Konvent plädiert. Ähnlich plant Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen eine „Konferenz zur Zukunft Europas.“ Eine Konferenz zur Zukunft Europas, die den öffentlichen Diskurs zur EU in Schwung bringt, reicht freilich nicht aus. Die realen Veränderungen des europäischen Regierens durch die Eurokrise, den Brexit, und den allmählichen Wandel zu einer Fiskalunion erfordern eine Änderung der europäischen Verträge. Und so wäre es naheliegend, im Anschluss an die Bürgerdialoge im Rahmen der „Konferenz zur Zukunft Europas“ einen Konvent einzuberufen und einen neuen Konsens über die Prinzipien und Entscheidungsregeln des politischen Europa zu finden.

Herzlich bedanken möchte ich mich bei Valéry Giscard d'Estaing, dem Präsidenten des Verfassungskonventes, den beiden Vizepräsidenten Giuliano Amato und Jean-Luc Dehaene sowie den Präsidiumsmitgliedern John Bruton, Alojz Peterle und Gisela Stuart, die sich Zeit für ein Gespräch über ihre Erfahrungen mit dem Verfassungskonvent genommen haben. Ebenso danke ich dem Sprecher des Konventes, Nikolaus Meyer-Landrut, und dem Vertreter des Deutschen Bundestages im Konvent, Jürgen Meyer, für ausführliche Gespräche sowie den Konventsmitgliedern für das Ausfüllen eines Fragebogens. Besonders danken möchte ich meinen ehemaligen wissenschaftlichen Assistenten Anna Hollmann und Kolja Raube, die an diesen Gesprächen teilgenommen haben und mit ihrer Neugier für andere Kulturen die Reisen nach Brüssel, London, Paris und Rom zu einem Vergnügen machten. Der VolkswagenStiftung und der Thyssen Stiftung danke ich für die großzügige Übernahme der Reisekosten. Und schließlich geht mein Dank an Friederike Wursthorn, die als Lektorin bei Nomos mit ihrer Kompetenz dazu beitrug, dass die Zusammenarbeit mit dem Verlag erneut eine Freude war.

Wie die beiden ersten Auflagen sei auch die dritte Auflage meinem Lehrer Reinhart Koselleck gewidmet. Reinhart Koselleck starb am 3. Februar 2006. Sein Rat fehlt.

Hamburg, den 30. September 2020

Christine Landfried

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
I. Das Potential von Differenz in einem politischen Europa	25
1. Das negative und das positive Potential von Differenz	25
2. Die Bedingungen für das Nutzen des positiven Potentials von Differenz	35
3. Die differenztheoretische Perspektive des europäischen Regierens	44
4. Der Begriff des politischen Europa	49
II. Die rechtlichen Grundlagen für die Entwicklung des politischen Europa	55
1. Die Einheitliche Europäische Akte	55
2. Der Vertrag von Maastricht	64
3. Der Vertrag von Amsterdam	74
4. Der Vertrag von Nizza	84
5. Der Vertrag von Lissabon	93
III. Das positive Potential von Differenz in der Sozialpolitik	105
1. Die sozialpolitische Differenz	105
2. Der Arbeitsschutz und die Arbeitsbedingungen	110
3. Die Kohäsionspolitik	126
4. Die Europäischen Betriebsräte	133
5. Der Umgang der Eliten mit sozialpolitischer Differenz	146
IV. Das negative Potential von Differenz in der Eurokrise	153
1. Die ökonomische Differenz	153
2. Die Gründe für die Eurokrise	159
3. Die zunehmende Macht der Exekutiven	165
4. Die abnehmende Macht der Legislativen	171

5. Der Umgang der Eliten mit ökonomischer Differenz	178
V. Die Kommunikation über Differenz im Verfassungskonvent	187
1. Die institutionenpolitische Differenz	189
2. Der öffentliche Verfassungsdiskurs als Impuls für den Konvent	192
3. Die Debatten im Verfassungskonvent	199
4. Die Erfahrungen der Konventsmitglieder	221
5. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages	238
VI. Die Kommunikation über Differenz im Verlauf des Brexit	253
1. Die souveränitätspolitische Differenz	254
2. Das Brexit-Referendum	261
3. Die Verhandlungen über den Austrittsvertrag	266
4. Die Debatten im House of Commons	277
5. Der Brexit als Krise des politischen Europa	286
VII. Der Weg zu einem neuen Anfang für das politische Europa	289
1. Die empirischen Befunde	290
2. Die Kriterien zur Beurteilung von Reformen	299
3. Die Verknüpfung der „Konferenz zur Zukunft Europas“ mit einem Konvent	302
4. Die Bürgerbeteiligung als Potential für das politische Europa	315
Abbildungsverzeichnis	321
Tabellenverzeichnis	323
Abkürzungen	325
Literatur	329
A. Quellen	329
B. Sekundärliteratur	334
Personenverzeichnis	347
Stichwortverzeichnis	351

Einleitung

Die Krise des Euro, der Brexit und die nationalen Alleingänge in der Migrationspolitik führen uns vor Augen, dass die Europäische Union (EU) in einer tiefen Krise steckt. Die gegenwärtige Krise lässt sich nicht mit den zahlreichen Krisen vergleichen, die es im Laufe der europäischen Integration immer wieder gab und aus denen die EU meist gestärkt hervorging. Die Vorstellung, die EU könne die Krise überwinden, wenn sie die ökonomischen Vorteile der EU für jeden Einzelnen deutlich mache, ist zum Scheitern verurteilt. Ein reines Kosten-Nutzen Denken hilft nicht weiter. Was die EU braucht, ist ein Zugehörigkeitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger, das über wirtschaftliche und nationale Interessen hinausweist.¹ Es geht jetzt darum, trotz aller Rückschläge die EU als eine Gemeinschaft zu stärken,² in der die Bürger und die gewählten Repräsentanten auch in schwierigen Zeiten zusammenhalten und sich trotz aller Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten für eine gemeinsame Zukunft engagieren.³ Die EU ist an einem Wendepunkt angelangt.⁴

Seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Februar 1986 wandelt sich die EU von einem Binnenmarkt immer mehr zu einer politischen Ordnung. Das Projekt des gemeinsamen Marktes wird durch die Sozial-, die Umwelt- und die Kulturpolitik ergänzt. Die Öffnung der europäischen Politik für nichtökonomische Ideen ist ein Indiz für das Werden des politischen Europa. Auch die ersten Schritte hin zu einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik wurden gemacht. Es stellt sich die Frage, ob die supranationale Organisation den eingeschla-

1 J.H.H.Weiler, *United in Fear – The Loss of Heimat and the Crises of Europe*. In: Lina Papadopoulou, Ingolf Pernice, Joseph H.H.Weiler (Hrsg.), *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*. Dimitris Tsatsos in memoriam, Baden-Baden: Nomos, 2. Aufl. 2018, S. 378.

2 Andreas Grimm, *Epilogue*, in: ders. (Hrsg.), *The Crisis of the European Union. Challenges, Analyses, Solutions*, London/New York: Routledge 2018, S. 234 spricht von einem notwendigen Wandel des „modus operandi“. Die EU solle sich daran erinnern, dass ihre Erfolge auf gemeinschaftlichem Handeln beruhen.

3 Christine Landfried, Robert Post, *Schluss mit den Schönfärbereien*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11.3.2017, S. 11.

4 Jim Yardley stellte noch vor dem Brexit die Frage, ob die EU auseinanderfalle: *Has Europe reached the breaking point?* In: *The New York Times Magazine*, 20.12.2015, S. 38-45 und S. 54-56.

genen Weg vom Binnenmarkt zu einem politischen Europa weiterverfolgen möchte oder nicht. Die Entscheidung über diese Frage kann nicht bürokratisch oder technokratisch erarbeitet werden, sondern erfordert eine politische Debatte über eine europäische Gesamtordnung.

In dieser Debatte gilt es, die Vielfalt an Differenz der kulturellen, politischen und ökonomischen Ideen, Interessen und Institutionen zwischen den EU-Mitgliedstaaten in ihren positiven wie negativen Folgen für europäisches Regieren ernst zu nehmen. In der Europapolitik⁵ wie in der Europaforschung werden diese Unterschiede vorwiegend als ein Problem für europäisches Regieren und eine „Hürde für einheitliche europäische Lösungen“⁶ interpretiert. Diese Sichtweise möchte ich in Frage stellen. Es ist richtig, dass wir in den 27 Mitgliedstaaten der EU vielfältige Unterschiede beispielsweise der Ideen und Interessen in den Bereichen der Kultur, der Politik und der Wirtschaft vorfinden. Diese Vielfalt an Differenz kann ein negatives, aber eben auch ein positives Potential für europäisches Regieren bedeuten.

Während in der ersten und zweiten Auflage des Buches gezeigt wurde, wo sich erste Ansätze für das positive Potential von Differenz in der europäischen Politik finden, gerät in dieser Auflage an den Beispielen der Eurokrise und des Brexit auch das negative Potential von Differenz in den Blick. Es ist empirisch zu klären, welche Rolle beispielsweise die Differenz der ökonomischen Kapazitäten zwischen den Mitgliedstaaten in der Eurokrise spielte. Erst auf der Basis empirischer Analysen können wir herausfinden, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, um die vielfältigen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten als Energie für eine demokratische und effektive Politik in der EU zu nutzen.

Worauf es für erfolgreiches europäisches Regieren ankommt, so der *Grundgedanke dieses Buches*, ist der Umgang mit Differenz. Die politischen Akteure in Staat und Gesellschaft können respektvoll, demokratisch, kommunikativ und auf transparente Weise, aber eben auch herablassend, undemokratisch, wenig argumentativ und ohne Transparenz mit Differenz umgehen. Wer heute an kollektiven Entscheidungen mitwirken möchte,

5 Vgl. den Subsidiaritätsbericht der Niederlande, eines Gründungsmitglied der EU: Ministerie van Buitenlandse Zaken, Testing European legislation for subsidiarity and proportionality – Dutch list of points for action, 4.7.2013.

6 Um nur zwei Autoren stellvertretend für viele zu nennen: Fritz W. Scharpf, Legitimate Diversity: The New Challenge of European Integration. In: Tanja Börzel, Rachel A. Cichowski (Hrsg.), The State of the European Union, Oxford: Oxford University Press 2003, S. 99 und Wolfgang Streeck, How Will Capitalism End? Essays on a Failing System, London/New York: Verso 2016, S. 197.

die verbindlich und darüber hinaus anerkennungswürdig sind,⁷ muss in der Lage sein, Unterschiede wahrzunehmen und in demokratischen Verfahren über diese Unterschiede zu kommunizieren. Und ebenso wird es für die Lösung komplexer Probleme immer wichtiger, die Strukturen und Programme der Politik so zu gestalten, dass Einseitigkeit vermieden und die Vielfalt der Perspektiven sichtbar wird. Europäisches Regieren muss auf demokratischer Kommunikation über Differenz basieren.

Mit diesem Gedanken knüpfe ich bei Hannah Arendt an. Sie versteht Politik als Freiheit des Miteinanderredens über unterschiedliche Erfahrungen und als Freiheit, etwas Neues zu beginnen. Die Welt lasse sich in ihrer „vollen Wirklichkeit“ nur erfassen, wenn wir sie als etwas begreifen, „was Vielen gemeinsam ist, zwischen ihnen liegt, sie trennt und verbindet, sich jedem anders zeigt und daher nur in dem Maß verständlich wird, als Viele miteinander über sie reden und ihre Meinungen (...) austauschen.“⁸

Der *Begriff der „Differenz“* (lat. „differre“, verschieden sein) bedeutet in einem neutralen Sinn Unterschied. Differenz verwende ich im Singular,⁹ wenn allgemeine Aussagen gemacht werden, die auf mehrere konkrete Differenzen gleichermaßen zutreffen. Es gibt die Differenz der Ideen, Identitäten, Interessen, Institutionen und Kapazitäten sowie die Differenz in Zeit und Raum. Diese Arten struktureller Differenz realisieren sich konkret in Bereichen wie der Geschichte, der Kultur, der Religion, der Politik, der Öffentlichkeit und der Ökonomie, um nur einige zu nennen. Es geht bei Differenz um Unterschiede, die über lange Zeiträume entstehen und sich in das Verhalten der Menschen einprägen. Mit Diversität hingegen beschreiben wir die Vielfalt der Moden, der Literatur, der Architektur, der Landschaften, der Musik, der Malerei, des Theaters oder der Art, Feste zu feiern. Wer möchte immer dasselbe anziehen oder nie ein neues Rezept ausprobieren? Diversität hat angenehme und den Horizont erweiternde Seiten. Anders verhält es sich mit Differenz. Differenz ist verdächtig und klingt nach Streit.

7 Ulrich K. Preuß, *Wo bleibt das Volk? Erwartungen an demokratische Repräsentation*. In: Margarete Fabricius-Brand, Bertram Börner (Hrsg.), *4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag*, Baden-Baden: Nomos 1996, S. 95.

8 Hannah Arendt, *Was ist Politik?* Aus dem Nachlass hrsg. von Ursula Ludz, München/Zürich: Piper 1993, S. 52.

9 Vgl. zum Zusammenhang von „Geschichte“ und „Geschichten“ Reinhart Koselleck, *Geschichte, Geschichten und formale Zeitstrukturen*. In: ders., *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt: Suhrkamp 1989, S. 130-143.

Aus Differenz entstehen Konflikte und manchmal auch Konfrontationen. In einer sich globalisierenden Welt leben Kulturen mit tiefgreifender Differenz an Ideen, Identitäten und Interessen zusammen. Demokratische Regierungen müssen sich aber nicht nur mit kultureller oder religiöser Differenz in ihrem eigenen Staat auseinandersetzen. Sie sind zusätzlich durch die institutionelle Differenz zwischen nationalen, europäischen und internationalen Systemen des Regierens herausgefordert. Neue Akteure wie die EU und die Vereinten Nationen betreten die Bühne. Die Globalisierung führt zu einer „Vervielfältigung verschiedener raum-zeitlicher Ordnungen“,¹⁰ und die Nationalstaaten ändern sich auf ganz unterschiedliche Weise in diesem Prozess eines immer umfassenderen, intensiveren und folgenreicheren Handelns der Menschen über Grenzen hinweg.¹¹

Es ist die *Hypothese der Untersuchung*, dass die Art und Weise des Umganges der politischen Akteure mit Differenz die Legitimität und Effektivität und damit den Erfolg des europäischen Regierens beeinflusst. Der Erfolg des europäischen Regierens besteht in der Fähigkeit, mit verbindlichen und anerkennungswürdigen Entscheidungen die Ziele der Freiheit, der Gleichheit, der Gerechtigkeit, der Sicherheit, einer nachhaltig umweltverträglichen Entwicklung, der Wohlfahrt¹² und der Entstehung eines Zugehörigkeitsgefühles der Bürger¹³ zu erreichen. Die *zu erklärende, abhängige Variable* der Hypothese ist also das Maß, in dem die europäische Politik diese Ziele verwirklicht. Die *erklärenden, unabhängigen Variablen* sind Akteure, die demokratisch und kommunikativ mit Differenz umgehen sowie Strukturen und Prozesse der Politik, die sich für einen solchen Umgang eignen. Ein demokratischer und kommunikativer Umgang der politischen Akteure mit Differenz, so die Annahme, führt zu einem höheren Maß an Legitimität und Effektivität des europäischen Regierens als ein nichtdemokratischer und nichtkommunikativer Umgang mit Differenz.

10 Saskia Sassen, *Das Paradox des Nationalen. Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*, Frankfurt: Suhrkamp 2008, S. 11.

11 David Held et al., *Global Transformations. Politics, Economics, and Culture*, Cambridge: Polity Press 1999, S. 15 sowie Ulrich Beck, Edgar Grande, *Varieties of second modernity: The cosmopolitan turn in social and political theory and research*. In: *The British Journal of Sociology* 61 (2010), S. 429.

12 Vgl. Art. 3 EUV in Verbindung mit der Präambel der Europäischen Grundrechtecharta.

13 Michael Zürn spricht vom „Identitätsziel des Regierens“, das neben dem Sicherheits-, dem Legitimations- und dem Wohlfahrtsziel in demokratischen Gesellschaften ein wichtiges normatives Gut demokratischer Gesellschaften ist. In: ders., *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt: Suhrkamp 1998, S. 41.

„Politische Akteure“ sind die Akteure des politischen Systems einer Gesellschaft. Sowohl *staatliche* als auch *gesellschaftliche* Akteure zählen zu den politischen Akteuren, weil das politische System nicht nur aus dem Staat besteht. „In der Epoche des monarchischen Absolutismus ließ sich das politische System mit dem Staat identifizieren. (...) Im Maße, wie die Einzelnen ihren Untertanenstatus abstreiften und Anteil an politischen Entscheidungen erlangten, rückten sie ins politische System ein, ohne damit selbst Staat zu werden.“¹⁴ Den Begriff der „politischen Eliten“ verwende ich für die Inhaber von Führungspositionen in Parlamenten, Regierungen, Parteien oder zivilgesellschaftlichen Organisationen. Politische Eliten sind also nur ein Teil der politischen Akteure in Staat und Gesellschaft. Freilich sind sie besonders in Gefahr, sich zu verselbständigen und den Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern zu verlieren.

Die Verluste an nationaler Problemlösungsfähigkeit im Prozess der Globalisierung sind nur dann im Rahmen der EU zu kompensieren, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen darf sich die EU nicht einseitig an der Ökonomie ausrichten. Im europäischen Projekt müssen auch Politikbereiche wie die Außen-, die Sozial-, die Umwelt- und die Kulturpolitik zum Tragen kommen. Genau darin besteht ja das „politische“ Europa,¹⁵ dass nicht ein einzelner Bereich wie die Wirtschaft europäisiert, sondern ein relevanter Teil des Zusammenlebens der Bürger in seinen vielfältigen Aspekten durch europäische Entscheidungen mit gestaltet wird.

Zum anderen erfordert ein politisches Europa den Ausbau der demokratischen Strukturen. Die europäische Politik muss nicht nur für das Lösen der Probleme geeignet sein. Es reicht auch nicht, dass einmal getroffene, verbindliche Entscheidungen als legitim anerkannt werden. Die europäische Politik braucht neben der Legitimation durch ihre Problemlösungsfähigkeit auch die Legitimation durch das Zustandekommen der Entscheidungen in demokratischen und rechtsstaatlichen Verfahren. Dieser Zusammenhang von „input-orientierter“ und „output-orientierter“ Legitimität ist noch immer wenig untersucht.¹⁶ Ein erfolgversprechender Weg, um diese doppelte Legitimation europäischer Politik zu erreichen, ist nach

14 Dieter Grimm, Die politischen Parteien. In: ders., Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt: Suhrkamp 1991, S. 273.

15 Miguel Poiarés Maduro, A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice, Florenz: RSCAS Policy Papers 2012/11 spricht von der Entwicklung eines „politischen Raumes“ in der EU.

16 Schon früh hat Renate Mayntz auf dieses Defizit der Forschung hingewiesen: New Challenges to Governance Theory, Jean Monnet Paper, Robert Schuman Centre, No. 98/50, European University Institute, Florenz 1998, S. 5.

meiner Hypothese ein demokratischer und kommunikativer Umgang mit Differenz während der Vorbereitung der politischen Entscheidungen in Verfahren, die für das Austragen von Konflikten geeignet sind.¹⁷

Die EU ist eine Gemeinschaft von Bürgern und von Staaten.¹⁸ Deshalb gibt es wiederum zwei Quellen der Legitimation durch demokratische Verfahren.¹⁹ Die erste Quelle der Legitimation europäischer Politik ist die nationale Demokratie. Die Regierungen erledigen jedoch einen wachsenden Teil ihrer Aufgaben im Rahmen der europäischen Institutionen. Souveränität wird teilbar, auch wenn dies per definitionem ein Widerspruch in sich selbst ist.²⁰ „Staat und Souveränität sind nicht mehr zur Gänze aufeinander beziehbar. Letzte Entscheidungsfähigkeit nach innen und unabhängige Handlungsfähigkeit nach außen, also die alten Kriterien der Souveränität, decken sich nicht mehr mit dem tatsächlich und rechtlich eingeschränkten Handlungsraum der Staaten.“²¹ Wird staatliche Souveränität geteilt, dann wird immer wieder neu zu bestimmen sein, welches Maß an gemeinsamer europäischer Politik notwendig ist, um insgesamt ein Höchstmaß an nationaler und europäischer Problemlösungsfähigkeit zu erreichen.²² Und es wird immer wieder neu zu überlegen sein, auf welche Weise die demokratische Legitimation der europäischen Politik realisiert werden kann. Zur Legitimation der europäischen Politik durch eine demokratische Willensbildung in den Mitgliedstaaten kommt als zweite Quelle die Legitimation durch eine demokratische Willensbildung in der

17 Mark Dawson, Floris de Witte, From balance to conflict: a new constitution for the EU. In: *European Law Journal* 22 (2016), 204-224. Vgl. Claudio Franzius, Ulrich K. Preuß, *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, Baden-Baden: Nomos 2012, S. 37.

18 Dimitris Th. Tsatsos, Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion. In: *EuGRZ* 27 (2000), S. 518.

19 Joseph H. H. Weiler, To be a European Citizen – Eros and Civilization. In: ders., *The Constitution of Europe*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, S. 510.

20 Reinhart Koselleck, Staat und Souveränität. In: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 6, Stuttgart: Klett 1990, S. 3.

21 Ebd., S. 3ff.

22 Reinhart Koselleck, Diesseits des Nationalstaats. Föderale Strukturen der deutschen Geschichte. In: *Transit. Europäische Revue*, Heft 7, 1994, S. 76 bringt föderale Strukturen auf den Nenner: „Föderale Lösungen bieten den Vorteil, sich auf ein Mindestmaß an gemeinsamem Recht und gemeinsamer Politik zu einigen, das es erst erlaubt, ein Höchstmaß an Autonomie der Teilhaber zu sichern.“

EU hinzu.²³ Für beide Quellen der Legitimation sind die Bürger – als Bürger der Mitgliedstaaten und als Unionsbürger²⁴ – der Ausgangspunkt der demokratischen Legitimation europäischer Politik.²⁵ Sie wählen die nationalen Parlamente wie auch das Europaparlament.

Die *empirische Frage* dieser Arbeit lautet: Gehen die Akteure in den Prozessen des europäischen Regierens tatsächlich demokratisch und kommunikativ mit Differenz um, und inwieweit sind die vorhandenen Strukturen für eine solche demokratische Kommunikation über Differenz geeignet? Es ist also zu klären, ob und inwieweit in der Realität die Bedingungen erfüllt sind, die es nach meiner Hypothese ermöglichen, Differenz in der EU als Potential für eine legitime und effektive Politik zu nutzen.

Bei der Suche nach einem *theoretischen Ansatz* für die Analyse habe ich nicht bei den klassischen Integrationstheorien angeknüpft. Die Theorie des Intergouvernementalismus hat nur begrenzte Erklärungskraft für die Entwicklung der EU. Denn die europäische Integration lässt sich nicht mehr von den Regierungen der Mitgliedstaaten allein steuern. Aber auch der neofunktionalistische Ansatz kann den Charakter dieser Integration nicht hinreichend erklären, weil der Integrationsprozess nicht kontinuierlich mit stets derselben Geschwindigkeit in Richtung einer stärkeren Europäisierung aller Politikbereiche führt, sondern einen nichtlinearen Verlauf mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten in unterschiedlichen Politikbereichen nimmt.²⁶ Die Theorien zur Erklärung des Verlaufes der europäischen Integration sind zu sehr auf lineare Prozesse und auf Dichotomien fixiert. Nationalität versus Supranationalität, Technokratie versus Politik und negative versus positive Integration sind die Gegensatzpaare.

23 Dimitris Th.Tsatsos, Die Europäische Unionsgrundordnung im Schatten der Effektivitätsdiskussion, a.a.O., S. 520. Vgl. S. 519: „Demokratie im Mitgliedstaat ist nicht mehr möglich ohne Demokratie in der Unionsgrundordnung und umgekehrt entsprechend.“

24 Art. 9 EUV.

25 Das individualistische Demokratieverständnis ist der Ausgangspunkt für die nationale wie die europäische Ebene. Vgl. Claudio Franzius, Ulrich K. Preuß, Die Zukunft der europäischen Demokratie, a.a.O., S. 33: „An die Stelle des verklärten Volksmythos tritt die Idee, die einzelne Bürgerin, der einzelne Bürger solle am demokratischen Gemeinwesen selbstbestimmt teilhaben.“

26 So auch Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz, European integration and supranational governance. In: Journal of European Public Policy 4 (1997), S. 299. Vgl. jetzt Andreas Grimm, Die neue Gleichzeitigkeit von Integration und Desintegration. In: ders.(Hrsg.), Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, Baden-Baden: Nomos 2020, S. 22 mit dem Plädoyer, sich „von der Vorstellung einer linearen Logik der Integration zu lösen.“

Die Dynamik der europäischen Integration lässt sich nicht auf der Basis solcher Dichotomien analysieren. Darüber hinaus wird in der Europafor- schung in der Regel davon ausgegangen, dass zwischen den Organen der EU ein Gleichgewicht bestehe, das man aufrechterhalten müsse. Der Zu- stand des Gleichgewichtes, in dem die Anordnung von Elementen oder Eigenschaften zeitlich unverändert bleibt, hat jedoch für die europäischen Institutionen immer nur eine geringe Rolle gespielt.²⁷ Häufiger finden sich Zustände des Ungleichgewichtes, in denen sich das System der EU zeitlich verändert. Die Veränderungen eines Systems im Ungleichgewicht können auf ein neues Gleichgewicht zulaufen. Das Vorhandensein eines neuen Gleichgewichtes bestimmt dann die Richtung der Entwicklung. Es kann aber auch sein, dass kein neues Gleichgewicht entsteht.

Solche ungleichgewichtigen und nichtlinearen Prozesse lassen sich am ehesten mit einer Theorie komplexer Systeme²⁸ in Verbindung mit dem Konzept der Differenz analysieren. Denn in Situationen fern des Gleich- gewichtes können geringfügige Differenzen, die im Gleichgewicht bedeu- tungslos wären, für die Entwicklung des Systems eine Rolle spielen. „Das hat einen ganz einfachen Grund. Im Gleichgewicht oder in seiner Nähe haben wir nur eine Struktur, die verändert werden kann, wenn wir ihre Umgebung ändern. Fern vom Gleichgewicht gestatten uns Schwankun- gen, Differenzen in der Umgebung zu nutzen, um verschiedene Struktu- ren hervorzurufen. Noch einmal sei die einzigartige Bedeutung der gleich- gewichtsfernen Bedingungen genannt – ‚Kommunikation‘ und ‚Wahrneh- mung‘ sind die für das neue Verhalten der Materie fern vom Gleichge- wicht entscheidenden Begriffe.“²⁹

Die Integration Europas kann als ein Prozess interdependenten Entwick- lungen interpretiert werden. Ausgangspunkt der Integration sind die Pro- bleme, die im Rahmen des Nationalstaates nicht mehr zu lösen sind. Die politischen Eliten von sechs Staaten haben daher nach dem 2. Weltkrieg begonnen, supranationale Wege zu beschreiten. Ihre Motivation war die Sicherung des Friedens nach zwei verheerenden Weltkriegen. Die Über-

27 Vgl. Helen Wallace, *Designing Institutions for an Enlarging European Union*. In: Bruno de Witte (Hrsg.), *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law, Florenz 2003, S. 90.

28 Carl Böhret, Götz Konzendorf, *Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1977, S. 243 sprechen von einer „evolutionari- schen Komplexitätstheorie“.

29 Ilya Prigogine, Isabelle Stengers, *Dialog mit der Natur. Neue Wege naturwissen- schaftlichen Denkens*, München/Zürich: Piper 5. Aufl. 1986, S. 177.

zeugung der Akteure, dass Krieg zwischen den Mitgliedstaaten einer supranationalen Gemeinschaft ausgeschlossen sei, beflügelte den Start Europas.

Das grenzüberschreitende Handeln nationaler und europäischer Eliten, die europäischen Normen, die Gemeinschaftsorgane, die nationalen wie europäischen Öffentlichkeiten werden zu Teilen eines dynamischen Systems. Die Teilelemente sind aufeinander bezogen und können in Phasen des Ungleichgewichtes, an Verzweigungspunkten, neue Strukturen ausbilden. Die neuen Strukturen beeinflussen wiederum die Richtung der Entwicklung. In diese Evolution sind auch die europäischen Politiken eingebunden, weil sie im Zusammenspiel der Eliten, der Teilsysteme, des europäischen Primärrechts, der Gemeinschaftsorgane und der sich europäisierenden nationalen Öffentlichkeiten entstehen.³⁰

Im Prozess der Ko-Evolution entwickeln sich die autonomen Teile der EU durch Selbstorganisation, ungeplante soziale Dynamiken und politische Gestaltung zu einer Gesamtordnung.³¹ In jedem Teilsystem können Entwicklungsimpulse initiiert werden, die die anderen Systeme „mitreißen“.³² Wichtig ist im Prozess der Ko-Evolution, dass die Teile des Ganzen bei allen Unterschieden eine gemeinsame Struktur besitzen.³³

Dieses Gemeinsame ist nach der Hypothese meiner Arbeit für europäisches Regieren die demokratische Kommunikation über Differenz. Es handelt sich dabei um eine Grundstruktur, die in einigen Bereichen der europäischen Politik wie zum Beispiel der Sozialpolitik ansatzweise realisiert ist, und sich „in den politischen Praktiken, wie verzerrt auch immer, bereits... identifizieren“³⁴ lässt. Freilich beobachten wir im letzten

30 Wayne Sandholtz, Alec Stone Sweet (Hrsg.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press 1998, Kapitel 1.

31 Zu den Wechselwirkungen zwischen bewusster politischer Gestaltung und nicht-intendierten sozialen Entwicklungen vgl. Roland Czada und Uwe Schimank, *Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung*. In: Raymund Werle, Uwe Schimank (Hrsg.), *Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit*, Frankfurt/New York: Campus 2000, S. 23-43.

32 Carl Böhret, Götz Konzendorf, *Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat*, a.a.O., S. 242.

33 Benoît B. Mandelbrot, *Die fraktale Geometrie der Natur*, Basel/Boston: Birkhäuser Verlag 1987. Vgl. Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp 2000, S. 227.

34 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt: Suhrkamp, 2. Aufl. 1992, S. 349: „Eine rekonstruktiv verfahrenende Soziologie der Demokratie muss deshalb ihre Grundbegriffe so wählen, dass sie die in den politischen Praktiken, wie verzerrt

Jahrzehnt sowohl in der Eurokrise als auch beim Brexit immer häufiger einen wenig demokratischen und wenig kommunikativen Umgang mit Differenz. Ein solcher Umgang der Akteure mit Differenz bringt das negative Potential von Differenz hervor und trägt nicht zur Konfliktlösung bei.

Methodisch werden in dieser Arbeit Policy-Analysen zur Sozialpolitik, zur Eurokrise, zur Verfassungspolitik und zum Brexit mit Elitenforschung verknüpft. Auf diese Weise möchte ich eine Analyse der Strukturen mit einer Analyse des Handelns der Akteure nicht nur nebeneinander abhandeln, sondern beide Herangehensweisen miteinander verbinden.³⁵ In den beiden ersten Auflagen des Buches wurden die Ergebnisse der qualitativen Interviews mit 17 Mitgliedern der Kommission Santer und 13 Mitgliedern der Kommission Prodi dargestellt.³⁶ In dieser dritten Auflage des Buches wird das Kapitel zur Europäischen Kommission nicht erneut abgedruckt, da für eine Aktualisierung qualitative Interviews mit den Mitgliedern der nachfolgenden Kommissionen geführt werden müssten.

Stattdessen werden die Ergebnisse der Interviews mit Mitgliedern des Konventes zur Zukunft Europas vorgestellt. Dieser Konvent hat in anderthalb Jahren von Februar 2002 bis Juli 2003 im Konsensverfahren einen Verfassungsentwurf erarbeitet, der schließlich an den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden scheiterte. Die Konventsmethode zur Änderung der europäischen Verträge bleibt jedoch aktuell. Denn es ist an der Zeit, dass sich der tatsächliche Wandel des europäischen Regierens seit der Verabschiedung des Vertrages von Lissabon auch in den Verträgen widerspiegelt.

Insbesondere die weitreichenden finanz- und wirtschaftspolitischen Neuerungen bedürfen einer Änderung der Verträge, und es wird gegenwärtig diskutiert, inwieweit es sinnvoll ist, einen neuen Konvent einzurichten. So vertrat der französische Präsident Emmanuel Macron in seiner anderthalbstündigen Rede in der Sorbonne am 26. September 2017 die Meinung, dass für die notwendigen Reformen der EU Vertragsänderungen

auch immer, bereits verkörperten Partikel und Bruchstücke einer ‚existierenden Vernunft‘ identifizieren kann.“

35 Klaus von Beyme, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert*, Frankfurt: Suhrkamp 3. Aufl. 1996, S. 343.

36 Kapitel VIII in der 1. und 2. Aufl. „Die Mitglieder der Kommission als neue politische Elite.“ Es war das Ergebnis der qualitativen Interviews, dass sich die Mitglieder der Kommission nicht als Technokraten, sondern als Politiker verstehen, die den europäischen Interessen verpflichtet sind.

und damit ein neuer Konvent unvermeidbar seien.³⁷ Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in ihrer Rede vor dem Europaparlament am 16. Juli 2019 eine „Konferenz zur Zukunft Europas“ vorgeschlagen.³⁸ Auch Wissenschaftler haben Ideen für eine Neugründung der EU unterbreitet.³⁹ Meine Gespräche mit Mitgliedern des Verfassungskonventes von 2002-2003 erhalten durch diese Entwicklungen eine unerwartete Aktualität. Sie geben einen Einblick in die Erfahrungen der Mitglieder des letzten Konventes und können zu Erkenntnissen über die Bedingungen des Erfolges eines neuen Konventes wie auch einer Konferenz zur Zukunft Europas führen. Die Auswertung der viele Jahre zurückliegenden Gespräche ist daher für die Lösung der gegenwärtigen Krise der EU von Relevanz.

Die Arbeit umfasst folgende *Untersuchungsschritte*: Nach einer Klärung der Begriffe und des analytischen Konzeptes der Differenz (Kapitel I) werden die rechtlichen Grundlagen für die Entwicklung des politischen Europa von der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte am 17. Februar 1986 bis zur Verabschiedung des Vertrages von Lissabon am 13. Dezember 2007 beschrieben (Kapitel II). Im folgenden Kapitel wird untersucht, ob und inwieweit in der europäischen Sozialpolitik das positive Potential von Differenz erkennbar ist (Kapitel III). Während in der Sozialpolitik Ansätze zum positiven Potential von Differenz zum Tragen kommen, zeigen sich in der Eurokrise die problematischen Aspekte ökonomischer Differenz (Kapitel IV). Die Maßnahmen zur Überwindung der Eurokrise haben das europäische Regieren tiefgreifend geändert und erfordern langfristig eine Änderung der europäischen Verträge und eine Neukonstituierung der EU. Dem Verfassungskonvent der Jahre 2002 bis 2003 wird daher ein eigenes Kapitel gewidmet, um herauszufinden, welche Lehren wir aus diesem Konvent für eine solche Neubegründung der EU ziehen können. Der Verfassungskonvent war ein Schritt hin zu einem politischen Europa, da er umfassender demokratisch legitimiert war als die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, und in den Konventsdebatten die Überzeugungskraft der Argumente zählte (Kapitel

37 Emmanuel Macron, Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26.9.2017. Zur Interpretation der Rede vgl. Dieter Grimm, Ein souveränes Europa? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.11.2017, S. 9 und Christine Landfried, Einigkeit, Recht, Stärke. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.12.2017, S. 12.

38 Ursula von der Leyen, Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg, 16.7.2019.

39 Alain Supiot, Ulrich Mückenberger, Andrea Allamprese et al., Die EU muss neu gegründet werden. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.9.2018, S. 16.

V). Die Debatten im Verlauf des Brexit hingegen waren nicht von einem kommunikativen Umgang mit Differenz geprägt. Die Brexiteers scheuten nicht davor zurück, mit falschen Informationen die Meinungsbildung zu manipulieren. Die Verhandlungen über den Ausstieg des Vereinigten Königreiches aus der EU fanden in einer Atmosphäre des Misstrauens statt, die einen rationalen Diskurs nicht begünstigte. Der Brexit ist Ausdruck der Krise des politischen Europa. Wenn das Ursprungsland des modernen Parlamentarismus mit der zweitgrößten Wirtschaftskraft der EU-Mitgliedstaaten die EU verlässt, dann ist im Prozess der europäischen Integration etwas schiefgelaufen (Kapitel VI).

Im Schlusskapitel werden zunächst die empirischen Befunde der Analyse zusammengefasst. Anschließend werden die Kriterien erläutert, die den Reformen zugrunde liegen müssten, wenn sie geeignet sein sollen, einen Beitrag zur Überwindung der Krise des politischen Europa zu leisten. Auf der Basis dieser Kriterien plädiere ich dafür, die vom Europäischen Rat im Dezember 2019 beschlossene „Konferenz zur Zukunft Europas“ mit einem Konvent zu verknüpfen. Bei der für zwei Jahre geplanten Konferenz werden die Bürgerinnen und Bürger über die zukünftige Gestaltung der EU diskutieren.⁴⁰ Die Debatten und Empfehlungen der Bürger könnten als Fundus an lebensweltlichen Erfahrungen in die Arbeit eines neuen Konventes eingehen. Es wäre zu überlegen, ob eine bestimmte Zahl der Teilnehmer der „Konferenz zur Zukunft Europas“ mit beratender Funktion auch im Konvent mitarbeitet. So käme es zu einem direkten Austausch zwischen den gewählten Repräsentanten des Konventes und den Mitgliedern der „Konferenz zur Zukunft Europas.“ Die aktive Mitwirkung der Repräsentierten bedeutete ein Plus für die europäische Demokratie und zugleich eine Öffnung des Konventes für eine große Vielfalt an Perspektiven (Kapitel VII).

Die Chance, dass die gesellschaftlichen und staatlichen Akteure das Potential von Differenz nutzen, um die Handlungsfähigkeit der EU zu erhöhen, besteht freilich nur, wenn die Politik in komplexen Systemen überhaupt noch einen Einfluss auf die Gestaltung von Gesellschaften besitzt. Wenn die Gesellschaften durch Marktkräfte regiert werden, dann erübrigt sich die politische Gestaltung des Zusammenlebens. Die internationale Finanzkrise von 2008 machte das Versagen der Selbstregulierungskräfte des Marktes schlagartig deutlich. Doch entgegen den Ankündigungen der

40 Christine Landfried, Wer die Fiskalunion will, muss die Bürger fragen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Rubrik „Europa denken“, online Ausgabe vom 6.9.2020.

Politik, die Finanzmärkte nun umfassend zu regulieren, hat sich der Wille zu Reformen bald abgeschwächt.⁴¹

Es ist das *Ziel der Arbeit*, Erkenntnisse über die Bedingungen zu gewinnen, die es möglich machen, Differenz in einem politischen Europa als positives Potential für effektives und legitimes Regieren in der EU zu nutzen. Dieses Erkenntnisinteresse wird zum einen durch die Analyse der Mechanismen verfolgt, die in der Eurokrise und beim Brexit das negative Potential von Differenz bewirkten und die es in Zukunft zu verhindern gilt. Zum anderen werden die bereits vorhandenen Ansätze einer demokratischen Kommunikation über Differenz und ihrer positiven Folgen für europäisches Regieren aufgedeckt und bewusst gemacht.

Es wird somit zur Aufgabe der Wissenschaftlerin, Unbewusstes und „Undurchsichtiges transparent zu machen“,⁴² und eine erst in Ansätzen existierende Entwicklung den Akteuren vor Augen zu führen. Auf diese Weise kann ein Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis entstehen. Die Perspektive einer demokratischen Kommunikation über Differenz in einem politischen Europa möchte ich so beschreiben und erklären, dass die wissenschaftliche Analyse zu einer Herausforderung für die Praktiker wird, über ihre objektiv erklärbaren Verhaltensweisen nachzudenken, die Defizite des Handelns zu verstehen und mit einem geänderten Verhalten zu reagieren. „Die sozialwissenschaftlichen Erklärungen wären hier so zu begründen (und zu veröffentlichen!), dass sie nicht den Wissenden Macht über die Unwissenden geben, sondern eine Herausforderung an alle darstellen, durch Selbstbesinnung kausal erklärbare Verhaltensweisen in verstehbares Handeln zu transformieren.“⁴³

Das Ölbild „Grätenblumen“ von Max Ernst aus dem Jahre 1928, das im Museum für Moderne Kunst in Brüssel hängt, wurde für den Umschlag ausgewählt. Es kann als Symbol für die Hypothese des Buches interpretiert werden. Max Ernst zeigt uns mit seinem Bild, dass aus Differenz durchaus eine Ordnung entstehen kann. Seit der Entdeckung der Frottage im Jahre

41 Renate Mayntz, Institutional Change in the Regulation of Financial Markets: Questions and Answers. In: dies. (Hrsg.), Crisis and Control. Institutional Change in Financial Market Regulation, Frankfurt/New York: Campus 2012, S. 14.

42 Nilüfer Göle, Republik und Schleier. Die muslimische Frau in der Moderne, Berlin: Babel Verlag 1995, S. 36.

43 Karl-Otto Apel, Szientistik, Hermeneutik, Ideologiekritik. Entwurf einer Wissenschaftslehre in erkenntnisanthropologischer Sicht. In: ders., Transformation der Philosophie, Bd. 2, Frankfurt: Suhrkamp, 2. Aufl. 1981, S. 127.

1925⁴⁴ malte er die Natur in neuen Formen und erzeugte ungewohnte Assoziationen.⁴⁵ Er ging von Naturmaterialien wie Holzdielen oder Blättern aus, deren Maserungen er durch Reiben auf Papier brachte. Und auch wenn es sich bei „Grätenblumen“ um ein Ölbild handelt, so wird die Technik der Frottage in dem Bild weiterentwickelt, indem Max Ernst nun mit rein malerischen Mitteln den Eindruck natürlicher Strukturen wie der Gräten erzielt.⁴⁶ Beim Betrachten des Bildes verbinden sich diese mit den abstrakten Flächen und der Landschaft im Hintergrund zu einer Einheit, und es stellen sich neue Assoziationen ein.

Mit den Frottagen und Collagen weist Max Ernst auf die Möglichkeit hin, dass Realitäten, die erst einmal allem Anschein nach wegen ihrer Unterschiede nicht zusammenpassen, in einen Raum der Vielfalt transformiert werden.⁴⁷ In diesem Raum entstehen aus den zahlreichen Strukturen in ihrer jeweiligen Einheitlichkeit und aus den festgelegten Identitäten eine neue Einheit und ein neuer Zusammenhalt.⁴⁸ Nach einer solchen Entwicklung sieht es in der EU in den beiden letzten Jahrzehnten nicht aus. Die Eurokrise und der Brexit führen uns vor Augen, dass die Unterschiede in den ökonomischen Kapazitäten oder im Verständnis von Souveränität zu einem Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten und zum Austritt eines Mitgliedstaates geführt haben. Es gilt daher, mit empirischen Analysen zu prüfen, wann und warum Differenz ein negatives Potential des europäischen Regierens darstellt. Zugleich müssen wir diejenigen Aspekte der europäischen Wirklichkeit in den Blick nehmen, die schon heute eine EU zeigen, in der die gewählten Repräsentanten gemeinsam mit den Bürgern in demokratischen Verfahren immer wieder neu ausloten, wie sich Differenz für eine gemeinwohlorientierte europäische Politik nutzen lässt.

44 Max Ernst, *Beyond Painting. And other Writings by the Artist and his Friends.* In: Robert Motherwell (Hrsg.), *The Documents of Modern Art*, New York: Wittenborn, Schultz, Inc. 1948, S. 7-9.

45 Uwe M. Schneede, Max Ernst, Stuttgart: Gerd Hatje 1972, S. 74.

46 Vgl. Christiane Vierhufe, Online Collection der Hamburger Kunsthalle, Beschreibung eines anderen Bildes von Max Ernst mit demselben Titel „Grätenblumen (Fleurs-Arêtes)“ und ebenfalls aus dem Jahr 1928, das in der Hamburger Kunsthalle hängt.

47 Max Ernst, *Beyond Painting*, a.a.O., S. 13. Vgl. Helmut Willke, *Supervision des Staates*, Frankfurt: Suhrkamp 1997, S. 92: „Ebenso deutlich zielt heute die Einheit komplexer Gesellschaften nicht auf Einheitlichkeit und Integration auf Kosten der Vielfalt, sondern auf Optimierung der Bedingungen für die Freisetzung von Komplexität und Diversität (...)“

48 Max Ernst, *Beyond Painting*, a.a.O., S. 19.

I. Das Potential von Differenz in einem politischen Europa

1. *Das negative und das positive Potential von Differenz*

Differenz ist das dominierende Strukturmerkmal in einer sich globalisierenden Welt. Selbst wenn sich 193 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen oder 27 Mitgliedstaaten der EU auf eine gemeinsame Politik einigen, entstehen bei der Umsetzung und Interpretation dieser Politik vielfältige Unterschiede. So ist das Resultat der Globalisierung des Rechts häufig mehr national und lokal unterschiedliches Recht und gerade nicht mehr gleiches Recht.¹ Natürlich lassen sich komplexe Gesellschaften oder Organisationen nicht mit einem einzigen Ordnungsprinzip erfassen.² Doch zeigt die Realität der Gesellschaften in einer sich globalisierenden Welt, dass Differenz zu einem vorherrschenden Strukturmerkmal wird.³ Auf dieses Strukturmerkmal konzentriere ich mich in diesem Buch.

Globalisierung wie Europäisierung „treiben eine Vervielfältigung verschiedener raum-zeitlicher Ordnungen und verschiedener normativer Ordnungen dort voran, wo einst die vorherrschende Logik darauf abzielte, national einheitliche räumliche, zeitliche und normative Rahmenwerke zu schaffen.“⁴ Saskia Sassen argumentiert, dass diese Vervielfältigung auch innerhalb des Nationalstaates stattfindet, in dem sich eine Segmentierung neuer Art mit einem „zunehmend privatisierten exekutiven Teilbereich politischer Steuerung“ einerseits und einer „Auszehrung der legislativen Gewalten“ andererseits herausbilde. Die Legislativen wiederum seien „zunehmend auf Inlandsangelegenheiten eingeschränkt“, von denen es freilich immer weniger gebe.⁵

1 Martin Shapiro, *The Globalization of Law*. In: *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 1 (1993), S. 63: „The global result of law is more nationally and locally distinct law, not necessarily more globally common law.“

2 M. Rainer Lepsius, *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1990, S. 118.

3 Stephan Leibfried, Michael Zürn, *Von der nationalen zur postnationalen Konstellation*. In: dies. (Hrsg.), *Transformationen des Staates? Frankfurt: Suhrkamp 2006*, S. 41 sprechen von einer „Pluralität von Wandlungen“, die zu einer „Zerfaserung klassischer Staatlichkeit“ führe.

4 Saskia Sassen, *Das Paradox des Nationalen*, a.a.O., S. 11.

5 Ebd.

Die Forschung zeigt, dass beim demokratischen Regieren in der EU Differenz im Mittelpunkt steht. Es ist freilich bis heute herrschende Meinung, dass die tiefgreifenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die europäische Integration behindern. Es sei geradezu gefährlich, einen neuen Verfassungskonvent einzuberufen und anzunehmen, dies sei der „deus ex machina“ zur Lösung der Krise der EU. „Europe (...) is far too heterogeneous for a meaningful common constitution; not only does it lack a demos but its demoi are too different to fit into one encompassing democratic polity.“⁶

Fritz W. Scharpf hat die ideologischen, ökonomischen und institutionellen Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten der EU in ihren Folgen für die Handlungsfähigkeit der europäischen Politik untersucht.⁷ Differenzen in den nationalen politischen Strukturen seien der Grund für die unterschiedliche Reichweite des institutionellen Wandels, der durch europäische Programme hervorgerufen werde.⁸ In einer vergleichenden Studie zur Europäisierung der Regionen⁹ kommt Beate Kohler-Koch zu dem Ergebnis, dass unterschiedlich starke nationale und regionale Beharrungskräfte die Implementation europäischer Politik beeinflussten. Die unterschiedlichen Interpretationen der Idee einer Mitbestimmung der Regionen und eines partnerschaftlichen Regierens seien auf die „Befangenheit aller Akteure in national gefärbten Ideengeschichten“ zurückzuführen. Aus dem Gemeinschaftskonzept sei eine „schillernde Varianz gemeinschaftlicher Konzepte“ entstanden.¹⁰

6 Wolfgang Streeck, Comment on Wolfgang Merkel, „Is Capitalism Compatible with Democracy?“ In: ders., *How Will Capitalism End?* A.a.O., S. 197.

7 Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/New York: Campus 1999, Kapitel 2.

8 Maria Green Cowles, James A. Caporaso, Thomas Risse (Hrsg.), *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca and London: Cornell University Press 2001.

9 Vgl. zur Bedeutung der unterschiedlichen institutionellen Kulturen in Deutschland und Spanien für die Reaktionen der Regionen auf Kompetenzverluste durch die europäische Integration Tanja A. Börzel, *Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?* In: *PVS* 41 (2000), S. 225-250.

10 Beate Kohler-Koch, *Leitbilder und Realität der Europäisierung der Regionen*. In: dies. et al., *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske + Budrich 1998, S. 253.

Differenz wird in den empirischen Studien als „Hürde für einheitliche europäische Lösungen“¹¹ interpretiert. Dieser Sicht möchte ich mich nicht anschließen, da sie nur einen Teil der Realität erfasst. Differenz kann auch ein positives Potential für den Erfolg des europäischen Regierens sein. Diese Perspektive des Potentials von Differenz wird bisher nicht hinreichend in die Analysen der europäischen Politik einbezogen. Die „gravierenden Differenzen der nationalen Interessen und Präferenzen“ führen nach der herrschenden Meinung dazu, dass europäische Lösungen etwa in der Sozialpolitik als schwierig oder gar unmöglich eingeschätzt werden.¹²

Der Begriff der „Differenz“ kommt aus dem Lateinischen „differre“, „sich unterscheiden“. Ich möchte mit diesem Begriff diejenigen Unterschiede erfassen, die in einer Gesellschaft tief verwurzelt sind. Differenzen rufen Konflikte¹³ und Widerstand hervor, etwa wenn die Differenz der Interessen im Bereich der Ökonomie zu großer Ungleichheit in und zwischen den Gesellschaften führt. Differenz ist von Diversität und Divergenz zu unterscheiden. Mit „Diversität“ wird die Vielfalt beispielsweise der Landschaften beschrieben, und mit „Divergenz“ bezeichnen wir den Prozess des Auseinanderdriftens im Gegensatz zur „Konvergenz“ als einem Prozess der Annäherung.¹⁴

-
- 11 Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa*, a. a. O., S. 77: „Die dritte Hürde für einheitliche europäische Lösungen sind gravierende Unterschiede der Verwaltungspraxis, der Politikmuster, und der zur Implementation nationaler Politik aufgebauten institutionellen Strukturen.. Die Schwierigkeiten einer Harmonisierung werden noch viel größer, wenn die Regelungs- und Leistungsstrukturen der nationalen Politik differieren, und wenn die möglichen Veränderungen eine große Zahl von Bürgern und Wählern in erheblichem Maße betreffen würden.“
 - 12 Fritz W. Scharpf, *Was man von einer europäischen Verfassung erwarten und nicht erwarten sollte*. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 48 (2003), S. 55.
 - 13 Lewis A. Coser, *Theorie sozialer Konflikte*, Darmstadt: Luchterhand 1965 (englische Ausgabe 1956). Coser sieht „Konflikt“ nicht nur als negativen Faktor, sondern analysiert die negativen und positiven Funktionen des sozialen Konflikts für die Struktur und Entwicklung von Gruppen (S. 10, S. 35). In diesem Sinne möchte ich das negative und positive Potential von Differenz für europäisches Regieren untersuchen.
 - 14 Der Gegenbegriff zu „Differenz“ ist „Kongruenz“ im Sinne von Übereinstimmung. Ein möglicher Gegensatz von Differenz ist Ähnlichkeit. Wolf Lepenies danke ich für den Hinweis auf Lévi-Strauss: „Nicht die Ähnlichkeiten ähneln sich, sondern die Unterschiede.“ Im Englischen werden „difference“ und „resemblance“ gegenübergestellt. Vgl. *Shorter Oxford Dictionary on historical principles*, 5. Aufl. 2002. In der Soziolinguistik bezeichnet die „Differenzhypothese“ eine Konzeption, die im Gegensatz zur „Defizithypothese“ die Gleichwertigkeit der sprachlichen Ausdrucksmöglichkeiten von Angehörigen unterschiedlicher

Ich unterscheide zwischen struktureller Differenz und aktualisierten, konkreten Differenzen. Die Differenz der Ideen, der Identitäten, der Interessen, der Institutionen und der Kapazitäten sowie die Differenz in Raum und Zeit sind Formen struktureller Differenz. Aktualisiert werden diese Differenzen in einer Vielzahl gesellschaftlicher Bereiche, die sich wiederum in ihren Systemlogiken unterscheiden.¹⁵ Zu diesen Bereichen zählen die Kultur, die Ökonomie, die Politik und die Wissenschaft. Wir sprechen dann beispielsweise von den konkreten Differenzen zwischen kulturellen Ideen oder kulturellen Interessen. Beide hängen wiederum zusammen. Die Unterscheidung zwischen struktureller Differenz und aktualisierten Differenzen möchte ich mit Beispielen veranschaulichen, die dann in der Analyse des politischen Europa behandelt werden.

Die *strukturelle Differenz der Ideen* aktualisiert sich im Bereich der Politik beispielsweise im Prozess des Entstehens einer europäischen Sozialpolitik. In einer gesellschaftlichen Ordnung kommen unterschiedliche Ideen zur Geltung, die kontradiktorisch sein können.¹⁶ So sind Kapitalismus und Sozialpolitik mit unterschiedlichen Wertvorstellungen verknüpft. Wenn sich die kapitalistische Wirtschaftsweise mit ihren Kriterien der Rentabilität, der Aufwands- und Ertragskalkulation im Handlungskontext der Wirtschaft durchsetzt, dann entstehen Folgeprobleme wie die Arbeitslosigkeit.

Mit wachsendem Problemdruck wird eine neue Idee, die Idee der Sozialpolitik, an Einfluss gewinnen. Kollektive Akteure wie z.B. die Gewerkschaften setzen sich für die Idee der Sozialpolitik und die mit dieser Idee verbundenen Ziele ein. Die strukturelle Differenz zwischen der Idee der Wirtschaftlichkeit und der Idee der Sozialstaatlichkeit wird in Auseinandersetzungen über das jeweilige Gewicht dieser Ideen bei der Gestaltung des gesellschaftlichen Zusammenlebens aktualisiert.¹⁷ Kapitalismus

sozialer Schichten im Kommunikationsprozess betont. Vgl. Brockhaus, 20. Aufl. 1996, Leipzig, Mannheim, Bd. 5. Zur Bedeutung der Gleichwertigkeit der Kulturen für eine „Politik der Differenz“ Charles Taylor, Multikulturalismus und die Politik der Anerkennung, Frankfurt: Fischer Taschenbuch 1997, S. 28-29 und S. 70.

15 In der Systemtheorie wird mit Differenz der Unterschied zwischen System und Umwelt beschrieben. Die Differenz wird im System mit seiner jeweiligen Eigenlogik erzeugt. Niklas Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt: Suhrkamp 2000, S. 106.

16 M. Rainer Lepsius, Institutionenanalyse und Institutionenpolitik. In: Sonderheft 35 (1995) der KZfSS, S. 397.

17 Ebd., S. 399. M. Rainer Lepsius spricht von den gegensätzlichen „Leitideen“ des Kapitalismus und der Sozialpolitik. Für ihn besteht eine Gesellschaftsordnung in der Differenzierung verschiedener Leitideen und ihrer jeweiligen Kombination.

und Sozialpolitik als zwei strukturell unterschiedliche Ideen einer Gesellschaftsordnung differenzieren sich aus, und es entstehen unterschiedliche Arten von konkreten „Kapitalismen“ und unterschiedliche Arten von „Sozialpolitiken“.¹⁸ Die unterschiedlichen Sozialpolitiken unterscheiden sich nun darin, in welchem Maß die Ziele von Wohlfahrt, Gerechtigkeit und Integrität realisiert werden (vgl. Kapitel III).

Die *Differenz der Identitäten* zeigt sich zwischen den Identitäten verschiedener Nationen und Regionen. Nationale und regionale Identitäten sind auf eine gemeinsame Geschichte, Kultur und Sprache bezogen. Identitäten kommen auch in den zahlreichen Verantwortlichkeiten zum Ausdruck, denen wir als Eltern, Nachbarn, Anhänger einer Religion oder Ausübende eines Berufes gerecht werden möchten. Identitäten sind „entschieden plural“ und „die Wichtigkeit einer Identität“ muss die Wichtigkeit anderer Identitäten nicht „zunichte machen.“ Freilich muss man häufig entscheiden, welche „relative Bedeutung man in einem bestimmten Kontext den unterschiedlichen Loyalitäten und Prioritäten beimisst, die möglicherweise miteinander um Vorrang konkurrieren.“¹⁹

Für die Ausbildung einer europäischen Identität kommt es darauf an, die Differenz zwischen den nationalen Identitäten anzuerkennen „und gleichzeitig im Verhältnis untereinander ein Wir zu schaffen.“²⁰ Lokale, nationale und europäische Identitäten schließen sich also nicht aus, sondern ergänzen sich. Die europäische Identität entwickelt sich in einem „Interaktionsprozess“²¹ zwischen individuellen und kollektiven Akteuren in gemeinsamen Projekten oder in Kommunikationen und Konflikten über unterschiedliche Ziele der europäischen Integration. Mit einer zusätzlichen europäischen Identität, so Joseph Weiler, können zivilisierende Effekte für die Nationalstaaten verbunden sein. Die Zugehörigkeit zu mehreren Identitäten lade die Bürger ein, über die nationalen Belange hinauszudenken. Eine sich entwickelnde europäische Identität könne wiederum Rückwirkungen auf die nationale Identität haben. Die Öffnung der Bürger für die Vielfalt der Kulturen in Europa stärke die Offenheit

18 Vivien A. Schmidt, *The Futures of European Capitalism*, Oxford: Oxford University Press 2002.

19 Amartya Sen, *Die Identitätsfalle. Warum es keinen Krieg der Kulturen gibt*, München: Beck 2007, S. 34.

20 Claudio Franzius, Ulrich K. Preuß, *Die Zukunft der europäischen Demokratie*, a.a.O., S. 71.

21 Ebd., S. 72.

der Bürger für die Vielfalt der eigenen Kultur und Geschichte.²² Es ist also der demokratische und damit auf Gleichheit basierende, kommunikative und verständnisvolle Umgang mit der Differenz zwischen Identitäten, der eine neue Identität für eine supranationale Organisation wie die EU ermöglicht.

Für die *strukturelle Differenz der Interessen* ist die Auseinandersetzung zwischen den Interessen von Arbeit und Kapital ein Beispiel. In einer sich globalisierenden Welt verschiebt sich die Macht zwischen Arbeit und Kapital zugunsten der Interessen des multinationalen Finanzkapitals²³ und führt zu extremen ökonomischen Ungleichheiten zwischen und innerhalb von Staaten.²⁴ Auch zwischen den Mitgliedstaaten der EU ist diese Entwicklung zu beobachten. Der Wirtschaftswissenschaftler Thomas Piketty zeigt in seiner Studie zum Kapital im 21. Jahrhundert die Konsequenzen. Die Einkommen aus Kapital wachsen prozentual stärker als das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Dieser Mechanismus sei nun im Zusammenhang mit der ungleichen Verteilung der Vermögen zu sehen. So besitzen die reichsten 0,1 Prozent der Erde einen Anteil von 20 Prozent am Gesamtvermögen.²⁵ Thomas Piketty fordert uns auf, darüber nachzudenken, was es bedeutet, dass die Kapitalrendite schneller wächst als die Gesamtwirtschaft, und diese „Ungleichheit in Abhängigkeit von der Größe des Ausgangsvermögens verstärkt wird.“²⁶ Dies führe zu einer „globalen Dynamik der Vermögensakkumulation und –verteilung..., die explosive Folgen zeitigen und eine völlig außer Kontrolle geratene Spirale der Ungleichheit in Gang setzen“ könne.²⁷

Die *strukturelle Differenz der Institutionen* kommt in den unterschiedlichen politischen Institutionen, rechtlichen Regeln und sozialen Normen der Mitgliedstaaten zum Ausdruck.²⁸ So beeinflussen die Parlamente der

22 J.H.H.Weiler, Does Europe need a Constitution? In: European Law Journal 1 (1995), S. 253.

23 Thomas Piketty, Das Kapital im 21. Jahrhundert, München: Beck 2014.

24 David Held et al., Global Transformations. Politics, Economics and Culture, a.a.O., Kapitel 5: Corporate Power and Global Production Networks, S. 236-282.

25 Thomas Piketty, Das Kapital im 21. Jahrhundert, a.a.O., S. 583-584.

26 Ebd., S. 586.

27 Ebd., Vgl. Die Daten der Berichte des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen, zuletzt UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung 2019: Ungleichheiten in der menschlichen Entwicklung im 21. Jahrhundert, New York, 2019.

28 Den Begriff der Institution verwende ich im Anschluss an Michael Zürn, Regieren jenseits des Nationalstaates, a.a.O., S. 174 als Oberbegriff sowohl für rechtliche Regeln und soziale Normen als auch für formale Organisationen.

Mitgliedstaaten der EU auf unterschiedliche Weise die europäische Politik.²⁹ Auch die Umsetzung einmal beschlossener europäischer Politik hängt von dem jeweiligen parlamentarischen System des Mitgliedstaates ab. Die Differenz institutioneller Konzepte aktualisierte sich konkret während der Arbeiten des Konventes zur Zukunft Europas in der Frage einer intensiveren Beteiligung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene. Die Herkunft der Mitglieder des Konventes aus Ländern mit unterschiedlichen politischen Institutionen erwies sich als Vorteil. So konnten die Vertreter der skandinavischen Länder ihre Erfahrungen mit einer weitreichenden Beteiligung der Parlamente an der europäischen Politik schildern und Befürchtungen entkräften, eine solche Beteiligung der Parlamente führe zu Ineffizienz des Handelns der Regierungen im Ministerrat (vgl. ausführlich Kapitel V).

Die Differenz zwischen den Institutionen der Mitgliedstaaten ist auch ein wichtiger Grund für die unterschiedlichen Folgen europäischer Programme in den Mitgliedstaaten.³⁰ Ein Vergleich der Umsetzung der europäischen Verkehrspolitik in Großbritannien, Frankreich, Deutschland, Italien und Holland hat ergeben, dass die europäische Politik die Problemlösungsphilosophien, die Steuerungsinstrumente, die Verwaltung und die Strukturen der Interessenvermittlung in den Mitgliedstaaten verändert. Die Europäisierung der Verkehrspolitik führte zu einem Wandel der nationalen Politikmuster. Dieser Wandel hat jedoch in jedem der untersuchten Länder ein anderes Gesicht. Es sind erhebliche konkrete Differenzen in den Folgen der europäischen Programme für die Mitgliedstaaten festzustellen. Diese aktualisierten Differenzen hängen mit der strukturellen Differenz der Institutionen zwischen den Mitgliedstaaten zusammen. Auch die jeweilige Art der Verkehrspolitik, die vor der europäischen Regelung in einem Mitgliedstaat existierte, spielt eine Rolle. Adrienne Héritier und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Projektes gaben ihrem Buch daher den Titel: „Differential Europe.“³¹

Die strukturelle Differenz der Institutionen ist schließlich ein Faktor für den Aufbau demokratischer Institutionen jenseits des Nationalstaates.

29 Andreas Maurer, *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente*, Baden-Baden: Nomos 2002.

30 Vgl. die Studie zur Europäisierung der Regionen von Beate Kohler-Koch et al., *Interaktive Politik in Europa*, a.a.O.

31 Adrienne Héritier, Dieter Kerwer, Christoph Knill et al., *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham/Boulder/New York/Oxford: Rowman & Littlefield Publishers 2001.