Werner Patzelt: Europas Verfassung: Eine Baustelle – Was sonst? Evolutionstheoretische Perspektiven eines ›Parlamentarismus‹
In: Matthias Theodor Vogt, Jan Sokol, Beata Ociepka, Detlef Pollack, Beata Mikołajczyk (Hg.):
Bedingungen europäischer Solidarität. Schriften des Collegium PONTES Band 1
Peter-Lang-Verlag Bern, Berlin, Bruxelles, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien 2009
DOI 10.1696/cpjgV-2006-8

Werner Patzelt

Europas Verfassung: Eine Baustelle – was sonst?

Evolutionstheoretische Perspektiven eines ›Parlamentarismus‹

Zwar ist derzeit ›in Sachen Europa‹ die Stimmung nicht ganz so schlecht, wie sie in den 1970er Jahren, in der Zeit der ›Eurosklerose‹ war. Doch ein ziemlicher Katzenjammer ist es schon, was sich im Sommer 2005 nach dem vorläufigen Scheitern des ›europäischen Verfassungsgebungsprozesses‹[1] eingestellt hat. Zumindest eine ›Denkpause‹ riet an, wer nicht gleich eine ›Krise‹ ausrief. Tatsächlich verbreiteten sich nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden weithin Sorgen. Sie mochten zwei Ursachen haben. Einesteils führte zu ihnen der Eindruck, eine historische Chance sei vertan, eine falsche Weichenstellung vorgenommen worden. Andernteils läßt sich vermuten, zu Unrecht werde hier ein Geschehen für schlimm gehalten, das, näher besehen, gar nicht so schlimm ist. Dieser These folgt der nachstehende ›analytische Essay‹. Sein Leitgedanke ist es, dass der Gang der ›europäischen Verfassungsgebung‹ einen Evolutionsprozeß darstellt und darum auch die für einen solchen Evolutionsprozeß typische Dialektik von Versuch und Irrtum, von Zufall und Bewährung aufweisen wird. Verhält sich das aber so, dann wird nun

[1] Damals scheiterten die Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und in den Niederlanden, den ein Jahr zuvor – als Ergebnis der Arbeiten des seit 2002 agierenden Verfassungskonvents – die Staats- und Regierungschefs verabschiedet hatten. Zuvor hatten ihn die Parlamente Belgiens, Deutschlands, Griechenlands, Italiens, Lettlands, Litauens, Maltas, Österreichs, der Slowakei, Sloweniens, Ungarns und Zyperns ratifiziert; ferner hatten ihn Luxemburg und Spanien sowohl durch Parlamentsabstimmung wie auch durch konsultative Referenden angenommen. Offen war die Ratifizierung noch in Dänemark, Großbritannien, Irland, Polen, Portugal und der Tschechischen Republik, wo es – neben einer Parlamentsentscheidung – eines erfolgreichen Referendums bedarf, und in Estland, Finnland und Schweden, wo es eine Parlamentsentscheidung braucht. In diesen Ländern wurde die Ratifizierung auf unbestimmte Zeit verschoben. Als Einführung in die Thematik siehe mit weiteren Literaturhinweisen Weidenfeld, Werner: *Die Europäische Verfassung verstehen*. Gütersloh 2006.

eben ein Irrtum offenbar: Vielleicht einer im Verfahren der Verfassungsgebung, vielleicht einer in den festgelegten Inhalten, vielleicht einer in der Form des Verfassungstextes, und vielleicht auch einer, der verschiedene solche Fehler verbindet. Im Nachhinein wird man sehen, was als untunlich ausgesondert, was anderes jedoch beibehalten wird und sich vielleicht auch bewähren mag. Ein solcher – wenn auch eher aufgezwungener als selbst angestrebter – Lernprozeß sollte dann freilich eher zur Zufriedenheit denn zum Klagen Anlaß geben.

I. Die ›Europäische Verfassung‹ und ihre (un-)gedeckten Ansprüche

Rechtstechnisch gesehen ist eine Verfassung die oberste (rahmensetzende) bzw. unterste (tragende) Schicht in einem Gefüge von Rechtsnormen. Sie stiftet Ordnung im Rechtsdenken und im rechtlich geformten Handeln, indem sie Angelpunkt einer klaren Normenhierarchie und Richtschnur des Handelns sowie der Beurteilung bzw. Sanktionierung von Handlungen sein kann. Eine solche Verfassung besitzt die Europäische Union längst, nämlich in Gestalt ihrer Gründungsverträge und von deren vertraglichen Änderungen, Erweiterungen und Überformungen, etwa in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987), in den Verträgen von Maastricht (1993)[2], Amsterdam (1999) und Nizza (2003)[3] sowie in der – gegebenenfalls auch außerhalb eines Verfassungsvertrages verbindlich zu machenden – Charta der Grundrechte (2000). So gesehen, kann von einem Scheitern eines ›Verfassungsgebungsprozesses‹ überhaupt nicht die Rede sein: Es mißglückte nur ein besonderer Schritt auf seinem Weg, und vielleicht sogar – über die Lerneffekte dessen – zu unser aller Nutzen.

Das rein rechtstechnische an einer Verfassung ist nun seinerseits die formale Außenseite ihres substantiellen politischen Kerns. Dieser politische Kern einer Verfassung besteht darin, ein Instrument zur Ordnungsstiftung zu sein. Mit unüberbietbarer Klarheit drückte sich dies in der ori-

[2] Dieser Vertrag brachte die eigentliche Gründung der Europäischen Union, in welcher die drei Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und Euratom mit einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie einer Zusammenarbeit der Unionsstaaten im Bereich der Justiz- und Innenpolitik (ZJIP) zu einem politischen System so noch nie bestehender Art verkoppelt wurden.

[3] Siehe hierzu und überhaupt zur aktuellen ›Verfassungsgrundlage‹ der EU: Laursen, Finn (Hrsg.): *The Treaty of Nice*. Leiden 2006.

ginalen lateinischen Bezeichnung jener ›Reichsgrundgesetze‹ aus, die 1648 in Gestalt der Westfälischen Friedensverträge für das Heilige Römische Reich Deutscher Nation geschaffen wurden: Vom *instrumentum pacis osnabruckiensis* war die Rede. In der Tat ist eine gute Verfassung vor allem ein *instrumentum pacis*, d. h. ein Instrument, um Frieden und friedliche Streitbeilegung zu gewährleisten sowie einen Ordnungsrahmen zu schaffen, in dem eine *amicabilis compositio*, ein friedliches Mit- und Gegeneinander möglich ist. Wie man ein solches politisches *instrumentum pacis* dann rechtstechnisch ausgestaltet, ist zwar im Einzelnen recht folgenreich, ansonsten aber nachrangig. Man kann darum eine Verfassung einerseits als mehr oder minder unübersichtliches *instrumentum pacis* wachsen lassen und – je nach Notwendigkeit – gärtnerisch mit neuen Propfreisern, ingenieurhaft mit zusätzlichen zielführenden Vorrichtungen versehen. Das geschieht im angelsächsischen Rechtskreis mit seinem Gemenge von allgemein bekannten, doch nicht notwendigerweise auch rechtsförmlich fixierten Verfassungsprinzipien, von durch dauernde Übung verstetigten und dennoch im Grunde veränderbaren Verfassungsbräuchen sowie von – auf alledem aufruhend – gesatztem Recht. Doch man kann andererseits ein solches *instrumentum pacis* auch systematisch aufbauen und in ein für die es umgebende Rechtskultur vorbildliches Normendesign zu bringen versuchen. Eine Verfassung wird dann von einer überschaubaren Anzahl von Leitideen her entworfen, welche die Ziele der im Rahmen dieser Verfassung zu betreibenden Politik erfassen, und ihr Text soll – in möglichst klarer, zudem aber auch Nichtjuristen zugänglicher Sprache – Regeln, Praxen und Institutionen etablieren, mittels welcher diese Ziele auch verläßlich erreicht werden können. So vorzugehen, entspricht dem römischrechtlich geprägten kontinentaleuropäischen Rechtsdenken.

Natürlich hatte die EU auch vor ihrem – neuerlichen – ›Verfassungsgebungsprozeß‹ ein solches *instrumentum pacis*, wenn auch eines, das eher dem angelsächsischen als dem in der EU rechtsdogmatisch vorherrschenden kontinentaleuropäischen Rechtsdenken entsprach. Es bestand – und besteht weiterhin – in jenem Konglomerat aus geltendem Vertragsrecht, Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs, ständig geübten Verfahrensweisen im Dreieck zwischen Ministerrat, Europäischer Kommission und Europäischem Parlament, das gewiß sehr unüberschaubar, aber in der Praxis recht gut bewährt ist. Doch dieses keinesfalls auf den

ersten Blick zu durchschauende und auch nicht ohne Mühe zu handhabende *instrumentum pacis* reichte vielen Befürwortern und Akteuren des europäischen Integrationsprozesses nicht aus: Nicht in seiner Vielschichtigkeit und Gemischtheit, nicht in seiner unsystematischen Struktur. Über Durchschaubarkeit und Klarheit hinaus schien dieser Art von ›Europäischer Verfassung‹ obendrein noch etwas wirklich Wichtiges zu fehlen.

Eine Verfassung hat nämlich nicht nur politisch-instrumentelle Funktionen, welche auf die Schaffung einer sich nachhaltig bewährenden Regel-, Handels- und Institutionenordnung hinauslaufen. Sie kann vielmehr auch symbolische Funktionen erfüllen, wobei Unzulänglichkeiten in dieser Wirkungsdimension einer Verfassung durchaus fühlbare Folgen zeitigen. Eine Verfassung wird dann eine nicht nur instrumentelle, sondern auch eine symbolische ›Ordnung des Politischen‹ sein und als solche die politischen Ordnungsprinzipien einer Gesellschaft und die politischen Geltungsansprüche von deren Institutionengefüge auch noch zeichenhaft faßbar machen, sie dadurch emotional plausibilisieren und dergestalt in gefühlsmäßigen Tiefenschichten politischen Handelns verankern, wo sie dann besonders verläßlich innere Bindung an die so verfaßte politische Ordnung sichern und wirkungsvoll zu deren Aufrechterhaltung beitragen.[4] Eben die Ausgestaltung eines *instrumentum pacis* auch noch als symbolische Ordnung bringt den Prozeß konstitutioneller Institutionalisierung letztlich zum Abschluß und räumt gleichsam die ›Baustelle‹ einer sich entwickelnden institutionellen Struktur bis auf Weiteres auf.

Eine solchermaßen ›fertige‹ Verfassung im Sinn einer symbolischen Ordnung aber hat die EU noch keineswegs. Eben sie zu schaffen, war – ohne das in entsprechender Weise auch zu formulieren – die Absicht der Initiatoren und Protagonisten des Europäischen Verfassungsgebungsprozesses. Wie so manche Absicht läßt sich aber auch diese leichter hegen als verwirklichen. Immerhin ist die Errichtung einer Verfassung in ihrer abschließenden Ausprägung als einer ebenfalls symbolischen Ordnung der mit Abstand anspruchsvollste Teil eines Verfassungsgebungsprozesses. Als reines *instrumentum pacis* kann nämlich sehr wohl auch ein wenig ansehn-

[4] Vgl. hierzu Vorländer, Hans: *Die Verfassung als symbolische Ordnung.* P*erspektiven einer kulturwissenschaftlich-institutionalistischen Verfassungstheorie.* In: Becker, Michael, Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Politik und Recht, Politischen Vierteljahresschrift*, H. 36, Wiesbaden 2006, S. 229–249.

liches Provisorium dienen, und auf der Ebene konkreter Rechtstechnik läßt sich ohnehin meist mit dem leben, was man – bei einigem guten Willen – in knapper Zeit mehrheitsschaffend hinbekommt. Eine symbolische Ordnung hingegen braucht eine gewisse Stimmigkeit und selbsttragende Struktur. Zu dieser kann eine alles andere überstrahlende oder auf sich ausrichtende zentrale Leitidee zwar ebensogut beitragen wie ein ausbalanciertes Miteinander von einander widerstreitenden Leitideen. Doch intuitiv plausibel und emotional ansprechend muss derlei in jedem Fall sein.[5] Eben das leistete der Europäische Verfassungsvertrag aber nicht.

Gewiss strebte er eine solche symbolische Ordnung Europas durchaus an: *Verfassungsvertrag* wollte er genannt werden und nicht einfach nur *Vertrag von Dublin*, womit er sich ganz in die Tradition seiner Vorgängerverträge gestellt hätte. Und die hitzige Debatte über einen möglichen Gottesbezug in der Präambel sowie über die Formulierung der geistigen Grundlagen Europas erwies, dass solches Ringen um Teile der Selbstsymbolisierung der EU sehr wohl jene emotionalen Tiefenschichten erreichen konnten, in denen bestandskräftige Verfassungen als symbolische Ordnungen des Politischen nun einmal wurzeln. Im Prinzip der ›geeinten Vielfalt‹ des Art. I, 8 wurde eines der zweifellos breit akzeptierten Ordnungsprinzipien Europas und eine der Leitideen seiner Verfassung denn auch ausdrücklich formuliert. Doch stärker fielen drei Probleme ins Gewicht.

Erstens fand sich im ›Verfassungsvertrag‹ über große Strecken nur gewissermaßen zusammengeschrieben, was ohnehin schon geltendes Recht der Europäischen Union ist, wenn sicher auch ergänzt um die Charta der Grundrechte sowie um einige hilfreiche Neuerungen wie die Einfügung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Zusammenarbeit im Bereich von Innen- und Justizpolitik in das Aufgabenspektrum der EU.[6] Doch damit war weder eine von klaren Leitideen geleitete und darum auch ansprechend symbolisierbare Systematisierung des Gemeinschaftsrechts geleistet noch ein Verfassungstext formuliert, der oberhalb der ja schon geltenden Rechtstexte, und sie auf diese Weise gleichsam

[5] Zur hier einschlägigen Institutionentheorie siehe die institutionentheoretischen Kapitel von Patzelt und Lempp. In: Patzelt, Werner J. (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit.* Würzburg 2007.

[6] Vgl. Maurer, Andreas: *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Die neuen Handlungsermächtigungen der Organe.* Berlin 2005.

integrierend, die wohl allzu stark zuspitzende alternative Forderung an eine Verfassung erfüllt hätte, sie müsse – ihrer symbolischen Wirkungsentfaltung wegen – ›kurz und dunkel‹ sein. Zweitens konnte auch deshalb nicht auf diesem Weg eine Europäische Verfassung als wirkungsvolle symbolische Ordnung angestrebt werden, weil es doch gar keinen Konsens darüber gab, und in seinem Vorfeld auch keinen Prozess der Konvergenz entsprechender Vorstellungen, was da wohl wirklich zu symbolisieren wäre. Einesteils betrifft das den Charakter der EU, der in einer neuen Verfassungsurkunde doch symbolischen Ausdruck hätte finden können: Sollte durch den Verfassungsgebungsprozess das weitere Wachsen eines neuartigen, supranationalen Staatswesens befördert werden – oder sollten vor allem Funktionsprobleme eines dauerhaft als Staatenbund organisiert bleibenden Gebildes durch eine veränderte Vertragsgrundlage behoben werden? Für welches Europa sollte ferner eine Verfassung gegeben werden? Für eines vom Atlantik bis zur (weiß-)russischen und türkischen Grenze – oder für eines, das alle auch nur mit einem Zipfel ihres Gebiets im geographischen Europa liegenden Staaten umfassen kann, falls sie nur eine freiheitliche demokratische Grundordnung praktizieren wollen? Und welche geistigen Grundlagen dieses Europa sollten in der Verfassung nicht nur rechtstechnisch tragend gemacht werden, sondern auch noch als Eckpfeiler ihrer symbolischen Ordnung dienen? Vor allem Rechtsstaatlichkeit und freiheitliche Demokratie als vergleichsweise späte Errungenschaften eines alten Kontinents, oder auch – und gerade – das Christentum als nun wirklich zentrale Brücke zwischen der antiken Vorgeschichte und der Gegenwart der Europäischen Union?

Auf alle drei Fragen gab es höchst umstrittene Antworten, wobei die Wünsche und Positionen der politischen Führungsklasse oft genug dem widersprachen, was eine Mehrheit der EU-Bürger wirklich akzeptieren wollte. Mit mangelndem Konsens hinsichtlich der zu symbolisierenden Trias von Systemcharakter, Grenzen und auch heute noch tragenden geistigen Grundlagen der EU ließ sich freilich eine EU-Verfassung als ›symbolische Ordnung des Politischen‹ schwerlich schaffen. Da es eine Verfassung als instrumentelle Ordnung der EU-Politik aber bereits gab, war schwer plausibel zu machen, warum man eine auch noch symbolische Funktionen erfüllende Verfassung der EU gerade angesichts der Tatsache schaffen sollte, dass es die minimalen Konsensvoraussetzungen für die Erfüllung dieser

symbolischen Funktionen eben noch nicht gab. Das einzige in dieser Lage politisch wirklich einleuchtende Motiv der Verfechter einer ›Europäischen Verfassung‹ lief darauf hinaus, mit den Mitteln machtgestützter symbolischer Politik seitens der gerade regierenden politischen Klasse Europas eben dort ›Tatsachen zu schaffen‹, wo sich die prätendierten Tatsachen selbst noch keineswegs entwickelt hatten: Nämlich bei einer – zunächst symbolischen, durch die erhofften Anschlusspraxen aber alsbald auch instrumentell stabilisierten – Festlegung auf den künftigen Systemcharakter, auf die Grenzen sowie auf die weiterhin zu kultivierenden geistigen Grundlagen Europas. Einen solchen Machtanspruch ihrer politischen Führer empfanden sehr viele EU-Bürger recht klar, beurteilten ihn – auch ohne Verwendung dieses Begriffs – als illegitim, fanden sich resigniert von ihren – stellvertretend für sie dem europäischen Verfassungsvertrag zustimmenden – Parlamenten bevormundet und waren vielfach recht erleichtert, als – mit innenpolitischen Themen als Katalysatoren eines ablehnenden Votums – die Bürger Frankreichs und der Niederlande den Zug hin zur ›EU-Verfassung‹ zum Stoppen brachten. Damit endete fürs erste ein Verfassungsgebungsprozess, der Entwicklungen zu ordnen oder gar abzuschließen versuchte, die noch gar nicht selbst zur Ordnung gefunden hatten oder auf ein Ende zugelaufen waren. Es sollte gleichsam eine Baustelle aufgeräumt werden, auf welcher das Werk noch nicht getan war.

II. Der Baustellencharakter der EU und sein Erfolgsgeheimnis

Die EU entstand real ohnehin nicht nach einer Blaupause. Selbst was künftig aus ihr werden mag, dürfte kaum nach noch so gut gemeinten Plänen – und sei es für Verfassungsprojekte – erwachsen. Das Erfolgsgeheimnis des bisherigen Werdens der EU, wirksam vielleicht auch künftig, scheint vielmehr im ungestörten und durchaus auch konsekutiven, ganz schrittweisen Zusammenwirken von drei prozeduralen Elementen zu bestehen. Erstes Element ist das Setzen von durchaus kühnen Zielen, welche zunächst für einen Großteil der politischen Klasse plausibel sind und – gegebenenfalls erst nach einiger Zeit der Erklärung und Popularisierung – auch von einem Großteil der europäischen Bevölkerung als positive Utopie aufgefaßt werden. Nach dem Zweiten Weltkrieg war das zunächst der kühne Gedanke, künftige (west-)europäische Kriege durch

eine Vergemeinschaftung des Kriegführungspotentials unmöglich zu machen und zu diesem Zweck vertragliche Bindungen einzugehen, welche sowohl dauerhaft die nationale Souveränität – zunächst eben im Bereich der Kohle- und Stahlwirtschaft – begrenzen als auch den Aufbau supranationaler Regierungsinstitutionen – zunächst in Gestalt der Hohen Behörde der Montanunion – nach sich ziehen würden.[7] Der nächste kühne Gedanke bestand darin, Westeuropa – und später immer größere Teile Europas – zu einem gemeinsamen Binnenmarkt zusammenzuschließen,[8] wozu sich Jahrzehnte später die noch kühnere Idee gesellte, diesen gemeinsamen und noch viel größer gewordenen Wirtschaftsraum auch noch mit einer gemeinsamen Währung auszustatten.[9] Und nicht minder kühn war die Absicht, die seit den 1950er Jahren entstandene (west-) europäische Institutionenordnung immer wieder als Stabilitätsanker für weitere Teile des doch viel größeren Kontinents zu nutzen: In den 1980er Jahren anläßlich der ›Süderweiterung‹ um die ehemaligen Diktaturen Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1986)[10], seit den 1990er Jahren – viel dramatischer – anläßlich jener riskanten Einbeziehung vieler ehedem realsozialistischer Staaten und kommunistischer Gesellschaften in die EU, die 2004 dann auch vollzogen und allzu verharmlosend die ›Osterweiterung‹ der EU genannt wurde.[11] Zur Verwegenheit geriet schließlich die Idee solchen ›Stabilitätsexports‹ und der ihm vorangehenden ›Projektion von Reformdruck‹ beim Vorhaben einer Aufnahme der Türkei in die EU. Das

[7] Den Vorschlag unterbreitete der französische Außenminister Robert Schuman am 9. Mai 1950; im April 1951 wurde dann der Gründungsvertrag der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl unterzeichnet. Im Jahr 2002 ist der der EGKS-Vertrag dann ausgelaufen, und zwar offensichtlich nach umfassender Erfüllung seiner einst intendierten politischen Funktionen.

[8] Im ersten Schritt gelungen durch die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im März 1957.

[9] 1999 startete die Wirtschafts- und Währungsunion in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal und Spanien; 2001 kam noch Griechenland hinzu. 2002 wurde, als hochsymbolischer Abschluss dieses Prozesses, der Euro in diesen Ländern auch als Bargeld eingeführt.

[10] Dieser ›Süderweiterung‹ war 1973 die ›Norderweiterung‹ um Dänemark, Großbritannien und Irland vorausgegangen. Eigentlich sollte damals auch Norwegen beitreten, was in einer Volksabstimmung aber abgelehnt wurde.

[11] Neu traten damals der EU Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, die Slowakei, die Tschechische Republik, Ungarn und – als nicht ehedem realsozialistische Staaten – Malta und Zypern bei.

zweite prozedurale Element, welches zum Erfolgsgeheimnis beim Werden der EU gehört, ist die Übung, auf das jeweils Erreichte und institutionell Geronnene immer weitere Ebenen von Integration aufzuschichten und in die Spalten oder Lücken des jeweils errichteten Baus mit immer weiteren Ansätzen von Zusammenarbeit einzudringen. Letzteres wird dabei gerade nicht von der Vision eines zu erreichenden Endzustands geleitet, sondern einfach vom recht selbstverständlich gewordenen Wunsch angeleitet, möglichst viel zum wechselseitigen Vorteil gemeinsam anzugehen und zu unternehmen. Nicht Konsens über ein Ziel hält also zusammen, sondern allein die Überzeugung vom Wert einer Zusammenarbeit, die sich dann die jeweils umständehalber wünschenswerten Regeln, Praxen und Institutionalisierungen schon noch suchen wird. Dabei bewährt sich zwar vieles nicht, manches andere aber eben doch. Genau das sich Bewährende kann dann, nach einiger Zeit der Verselbstverständlichung, seinerseits zur Grundlage dessen werden, was sich nun weiterhin an neuen Regeln, Praxen und Institutionalisierungen ergeben mag.[12] Nachdem die Montanunion, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft sowie Euratom errichtet waren, legte man etwa die drei Europäischen Gemeinschaften 1967 – ohne im damaligen Fusionsvertrag an deren Verträgen sonst etwas zu ändern – institutionell zusammen, woraufhin im öffentlichen Bewusstsein sich mehr und mehr der Eindruck verfestigte, es gäbe nun eine einzige ›Europäische Gemeinschaft‹ um die – in der Tat gemeinsame – Kommission und das wirklich gemeinsame Parlament als ihrem institutionellen Kern herum. In die ›Lücken‹ dieser Europäischen Gemeinschaft, gleichsam in noch nicht ausgeschöpfte und vertraglich auch gar nicht vorgesehene Möglichkeiten weiterer Zusammenarbeit, rückte man anschließend zwar tastend, doch guten Willens ein. So entstand etwa die EPZ, die Europäische Politische Zusammenarbeit. Zunächst wenig formalisiert, wurde sie als Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik viel später zum klar institutionalisierten Bestandteil der EU und erhielt in einem für sie zuständigen Hohen Beauftragten sogar noch einen nicht nur instrumentell nach Effektivität strebenden, sondern einen auch vom symbolischen Anspruch her überaus wichtigen

[12] Genau so entstand, was in vielen Publikationen solcher bisher namenloser Eigentümlichkeit wegen als ein Gefüge *sui generis* bezeichnet wird. Vgl. Wessel, Wolfgang: *Das politische System der Europäischen Union.* In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 2003, S. 779 – 817, hier S. 780.

Akteur. Im Europäischen Verfassungsvertrag sollte seine Rolle sogar zu der eines Europäischen Außenministers hochgezogen werden. Ebenso wuchs in den ›Spalten‹ zwischen den drei Gründungsverträgen der EU aus unscheinbaren Anfängen jene gemeinsame Rechtspolitik, als deren durchaus beeindruckendes Ergebnis etwa der europäische Haftbefehl entstand, mit dem – vom deutschen Bundesverfassungsgericht im Jahr 2005 denn auch nicht akzeptiert – die Verpflichtung der europäischen Staaten zum Schutz ihrer Bürger vor politischer Willkür anderer Staaten klar gelockert wird. Während hier die bei Weiterbestand von Nationalstaaten gegebenen *rechtssystematischen* Grenzen eines rein inkrementalistischen supranationalstaatlichen Vorgehens kenntlich werden, erweist sich dessen viel weiter reichender *institutionenkonstruktiver* Spielraum beim Aufschichten immer weiterer Ansprüche und von – dann auch zu tragenden – Lasten höchst anschaulich am Fall des Europäischen Parlaments. Es begann einst sehr unscheinbar als obendrein ganz namenlose ›Versammlung‹ der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, definierte sich aber von Anfang an – und zwar ganz kontrafaktisch – als ›richtiges‹ Parlament, legte sich alsbald – wenn auch zunächst nur intern – den Namen eines ›Europäischen Parlaments‹ zu, setzte im Lauf der Zeit die Direktwahl seiner Mitglieder durch, gewann im Verlauf einiger Prozesse vor dem Europäischen Gerichtshof und etlicher (Haushalts-) Streitigkeiten mit der Kommission wichtige eigene Beteiligungsrechte und ist mittlerweile zu einem für die Politik der EU sehr wichtigen Akteur geworden.[13] Eben solche Prozesse eines *spillover* stellen neofunktionalistische Integrationstheorien ins Zentrum ihrer Erklärungen des bisherigen Gelingens europäischer Integration.

Dritter prozeduraler Teil des Erfolgsgeheimnisses der EU war der so häufige Reflex ihrer Akteure, nach Gestaltungsversuchen, die sich als überzogen, verfrüht oder ohnehin als Irrtümer herausstellten, alsbald nach konstruktiven Aushilfen für das eigentlich Angestrebte, doch vorerst Gescheiterte Ausschau zu halten. Dabei wurde mehr als einmal durchaus anderes bewirkt, als man sich zunächst vorgestellt hatte. Nur auf den wichtigsten

[13] Vgl. auch Patzelt, Werner J.: *Parlamentarische Geltungsgeschichten*. In: Melville, Gert, Vorländer, Hans (Hrsg.): *Geltungsgeschichten. Über die Stabilisierung und Legitimierung institutioneller Ordnungen*. Köln u. a. 2002, S. 285–318. Sowie – mit weiteren Literaturhinweisen – Dreischer, Stephan: *Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten*. Baden-Baden 2006.

Fall sei hingewiesen: Auf die Entstehung der EWG.[14] Es scheiterte nämlich in den frühen 1950er Jahren das höchst ehrgeizige Ziel, der Friedenssicherungswillen, nicht nur das schwerindustrielle Kriegführungspotential – wie erfolgreich geschehen – in der Montanunion zu vergemeinschaften, sondern auch noch die Streitkräfte der dort zusammenwirkenden Staaten der Befehlsgewalt einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) zu unterstellen und beides gar noch unter dem Dach einer Verfassung zu vereinen. Dieser erste und den handlungsleitenden Selbstverständlichkeiten seiner Zeit überaus weit vorauseilende Entwurf einer europäischen Verfassung, welche durch eine *ad hoc*-Versammlung aus Parlamentariern der Gemeinsamen Versammlung der Montanunion und von potentiellen Repräsentanten der geplanten EVG ausgearbeitet wurde, kam jedoch nie auch nur in die Nähe eines möglichen Inkrafttretens. Ohnehin entzog ihm die französische Nationalversammlung die politische Grundlage, nämlich durch die Ablehnung allein schon der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Letzteres geschah ganz wesentlich aus der Einsicht heraus, dass damit eines der zentralen Instrumente staatlicher Souveränitätsausübung der nationalen Kontrolle entwunden würde. Angesichts dieses schweren Rückschlags, dem die faktische Erfolglosigkeit des Europarates vorangegangen war, suchte man nach einem Projekt, welches neue Hoffnungen auf ein Gelingen des ja noch ganz in seinen Anfängen befindlichen europäischen Integrationsprozesses schaffen mochte und das Bewegungsmoment der kürzlich gelungenen Gründung der EGKS erhalten könnte. Gleichsam als ›bescheidenere‹ Alternative zur mißlungenen militärischen Vergemeinschaftung setzte man sich das Ziel, die Volkswirtschaften europäischer Staaten in einer Zoll- und Wirtschaftsunion zu vernetzen. Das gelang durch die Schaffung der EWG, die sich nun ihrerseits zu einer friedenssichernden Erfolgsgeschichte aufmachte, vor deren Hintergrund das Fehlen einer europäischen militärischen Union nicht weiter stören mußte. Vor allem aber machte die sich so segensreich auswirkende Wirtschaftsunion im Lauf der Jahrzehnte das zunächst recht kleine EWG-Europa überaus anziehend und, nach vielerlei formellen und – durch die faktische

[14] Im Grunde ist auch der Verfassungsvertrag als konstruktive Aushilfe gedacht: Als Versuch eines institutionellen Neuaufschwungs nach der mühsamen und im Grunde gescheiterten Konferenz von Nizza, die Vorbote einer kommenden Unregierbarkeit der EU zu sein schien.

Angleichung der Regelungsstandards in den EFTA-Staaten – informellen Beitritten zu ihm, zum maßgeblichen wirtschaftlichen Rahmengeber ganz Europas, ja in Handelsfragen zu einer Weltmacht.

Vermutlich sollte man sich vom Fall des Scheiterns der EVG, der zum Triumph der EWG wurde, gerade angesichts des derzeitigen europäischen Katzenjammers inspirieren lassen. Durchaus im ersten Anlauf gescheitert ist der überehrgeizige Versuch, eine unter gewaltigen Druck-, Zerr- und Scherkräften agierende EU durch eine vor allem symbolisch intendierte, da instrumentell als solche unnötige, ›Verfassung‹ zu stabilisieren. Gemäß dem erwähnten geschichtlichen Vorbild sollte man nach solchem Scheitern dem nun doch nicht Gelungenen nicht lange nachtrauern, sondern lieber zu konstruktiven Aushilfen und Alternativprojekten greifen. Zu den Alternativprojekten könnte – getrieben von aktuellen politischen Herausforderungen – das Streben nach einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU-Staaten ebenso gehören wie die Klärung dessen, was die EU auf der Grundlage welcher Finanzierung und in welchen Führungsstrukturen auf der Weltbühne militärisch wirklich leisten kann und will. Sich auf eines der beiden Projekte einzulassen, wie in den 1950er Jahren auf das Projekt des Binnenmarkts, könnte in doppelter Weise klärend wirken: Das klärend, was die EU gleichsam ›innen-‹ wie ›außenpolitisch‹ tatsächlich will, und ebenso klärend, wer sich woran mit welchem Grad an Redlichkeit wirklich beteiligen kann und will.

Falls man hingegen auf dem Weg ›konstruktiver Aushilfen‹ gerade das ›Verfassungsprojekt‹ weitertreiben wollte, wären folgende Schritte ratsam. Erstens sollte man, und zwar ohne den symbolischen Aufwand einer ›Verfassungsgebung‹, einfach ins schon bestehende europäische *instrumentum pacis* vertraglich noch das aufnehmen, was im Verfassungsvertrag vorgesehen und, wegen seiner evidenten Nützlichkeit, im Grunde wenig umstritten war. Für die Vorteile eines solchen Vorgehens ließe sich der Vorwurf der Rosinenpickerei gewiß leichten Herzens auf sich nehmen. Zweitens könnte die Kommission sehr wohl einen neuen, kurzen ›Verfassungsvertrag‹ vorlegen, der – ungleich dem gestoppten – gerade nicht auch noch das Primärrecht der EU wiedergäbe, sondern es bloß in rechtlich klaren und emotional ansprechenden Formulierungen überwölbte, dabei nur die wichtigsten der für nötig erachteten Neuinstitutionalisierungen einführte sowie behutsam wünschenswerte Neuakzentuierungen institutioneller Machtverteilungen vornähme. Ein solcher, kurzer und hinsichtlich

der – noch ganz strittigen – symbolischen Ordnung europäischer Politik recht ›dunkler‹ Verfassungsvertrag könnte dann vielleicht in die Rolle eines – später auch noch symbolisch zu bebürdenden – europäischen Verfassungstextes hineinwachsen. Tut er das, so wäre verfassungspolitisch viel gewonnen; und tut er das nicht, dann paßte er wohl entweder nicht zu den kulturellen Mustern und handlungsleitenden Selbstverständlichkeiten in der EU, zu denen er anschlußfähig sein müßte, oder er schaffte es nicht, jene instrumentellen bzw. – noch sehr reduzierten – symbolischen politischen Funktionen zu erfüllen, derentwillen es ihn derzeit zu brauchen scheint.[15] Das kann dann entweder an der Untauglichkeit des ›ausprobierten‹ neuerlichen Verfassungsvertrags liegen oder aber daran, dass jene Funktionen gar nicht erforderlich sind, derentwegen man sich bislang eine ›Europäische Verfassung‹ wünscht. Wie im Fall der Entwicklungsverschiebung des ›europäischen Projekts‹ von der EVG-Achse auf die EWG-Achse wäre es dergestalt die tatsächlich eintretende Entwicklung selbst, die darüber belehrte, was von den unternommenen Institutionalisierungsversuchen sich als Irrweg, was aber als – in seiner Richtung zunächst freilich nicht erkennbar – zielführend erweist.

III. Europäische Systemevolution

Versuchsweises Setzen kühner Ziele im Sinne ›positiver Utopien‹, Aufbauen auf schon Gewordenem und Arbeit mit – dann Eigendynamik entfaltenden – Aushilfen im Fall scheiternder Versuche: Aus diesen drei prozeduralen Elementen läßt sich also erklären, was immer auf der ›Baustelle Europa‹ erfolgreich war. Mit solchen Einsichten ist dann aber auch schon der Denkhorizont einer Evolutionstheorie institutioneller Ordnungen erreicht, also das Paradigma des ›Evolutorischen Institutionalismus‹.[16] In seinem Rahmen sollten wir uns das institutionelle Werden Europas und seiner Verfassung als einen Evolutionsprozess mit drei Eigentümlichkeiten vorstellen.[17] Erstens gibt es beim Werden Europas keinerlei Notwendigkeit

[15] Vgl. zu alledem auch Göler, Daniel, Jopp, Mathias: *Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ›langen Atems‹.* In: *integration* 2/2006, S. 91 – 105.

[16] Siehe hierzu Patzelt, Werner (Hrsg.): *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit.* Würzburg 2007.

[17] Allzu oft wird die falsche Vorstellung gehegt, in den Sozialwissenschaften könne Evolution kaum mehr sein als ein Summenbegriff für nicht-revolutionären Wandel. In

hinsichtlich des Erreichens gleich welcher Ziele oder des Wirkens gleich welcher Mittel. Jedes Ziel kann verfehlt werden, jedes Mittel sich als untauglich erweisen. Auch kann alles Erreichte durch unvorhergesehene oder unabwendbare politische Katastrophen zerstört werden oder mögen ganze Entwicklungsstränge in evolutorischen Sackgassen enden, an deren Ende sie durch eine ›regulative Katastrophe‹ dann auch zugrunde gehen – wie einst der EVG-Vertrag und mit ihm der erste Europäische Verfassungsentwurf. Die Rede vom Fehlen jeglicher Entwicklungsnotwendigkeit meint natürlich nicht, dass man sich nicht politische Ziele setzen könnte, für die viele Vernunftgründe sowie handfeste Eigeninteressen sprechen, und dass sich aus solchen Zielsetzungen dann nicht ableiten ließe, was ›notwendigerweise‹ als Voraussetzung oder Zwischenziel eines erfolgreichen Wegs zum erwünschten Ende erreicht werden müßte. Doch selbst was strategisch geboten sein mag, muss ja noch lange nicht in der Wirklichkeit erreichbar sein. Genau in diesem Sinn gibt es real keine europäischen Entwicklungsnotwendigkeiten.

Sehr wohl aber gibt es – zweitens – eine Gerichtetheit der institutionellen und kulturellen Entwicklung Europas. Entscheidungen von heute – etwa die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei – reduzieren nämlich Freiheitsgrade für Entscheidungen von morgen, und Entscheidungen von gestern – etwa die Gründung der Montanunion oder die Einführung des Euro – leisteten dasselbe für Entscheidungen von heute. Auf genau diese Weise kommt es zur ›Pfadabhängigkeit‹ geschichtlicher Entwicklungen. Selbst wo Entscheidungsfreiheit als solche grundsätzlich weiterbesteht, etwa in Gestalt von Deutschlands im Fall entsprechenden politischen Willens auch durch vertragliche Regelungen faktisch nicht unterdrückbarer Freiheit zu einer Wiedereinführung der D-Mark oder zu einem Austritt aus der EU[18], wurden durch strukturbildenden Entschei-

Wirklichkeit aber hat institutionelles Werden – ebenso wie biologisches Werden – eine nicht hintergehbare ›Mechanik‹, gegen die man weder erfolgreich noch nachhaltig anarbeiten kann. Eben das übersieht, wer mit ›Evolution‹ nur die Vorstellung ›kontinuierlichen Werdens‹, nicht aber eine klare Theorie seiner ›Mechanik‹ verbindet, und er übersieht es beim Handeln zum eigenen Nachteil, wenn er zwar ›auf Evolution setzt‹, doch ihre Mechanismen verkennt.

18 Auf der Basis der geltenden Verträge ist ein solcher Austritt zwar nicht möglich. Doch verhindern ließe er sich, falls mit Macht betrieben, ebenso wenig wie seinerzeit die Sezession der Slowakei von der Tschechischen Republik.

dungen von gestern – etwa zur Errichtung von EWG, EU und Eurozone – solche Rahmenbedingungen für das weitere Agieren europäischer Regierungen und Bevölkerungen geschaffen, welche gar nicht wenige ›an sich‹ mögliche Entscheidungen mit so gewaltigen Folgekosten belasten, dass sie den politischen Eliten, vielleicht auch der Bevölkerung, als – jenseits rein akademischer Erwägungen – real wenig wünschenswert gelten und darum recht unwahrscheinlich werden.

Wie hohe Folgekosten ins Auge zu fassen sind und gegebenenfalls zu tragen wären, wird besonders deutlich, wenn man zum Verständnis des Geschehens auf der ›Baustelle Europa‹ das evolutionstheoretische Konzept der ›Bebürdung‹ nutzt.[19] Eine Bürde ist eine Last, welche von einer Trägerstruktur gehalten wird. Bricht diese Trägerstruktur, so stürzt auch das, was auf ihr ruhte. Versagen beispielsweise die Problemlösungsmechanismen im Ministerrat der EU, dann kommt die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene zum Stillstand – mit nachteiligen Folgen für alles das, was in den Mitgliedsstaaten der EU innenpolitisch von verläßlicher Klarheit über künftige europäische Regeln abhängt.[20] Würde ferner die Kommission handlungsunwirksam, so käme der gesamte europäische Gesetzgebungsprozess – einschließlich der Novellierung unzweckmäßig gewordenen bestehenden Rechts – zum Halten, weil Gesetzesinitiativen der EU bislang ja nur von der Kommission ausgehen dürfen. Und geriete das Institutionensystem der EU insgesamt in eine andauernde Funktionsblockade, so endete die Machtstellung der EU im Welthandelssystem ebenso wie die von der EU bislang so vorzüglich angebotene Lösung des Sicherheits-

[19] Siehe mit weiteren Literaturhinweisen Patzelt, Werner J.: *Kulturwissenschaftliche Evolutionstheorie und Evolutorischer Institutionalismus.* In: Patzelt, Werner J.: *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit.* Würzburg 2007, bes. Kap. 5.

[20] Drastisch wurden die Folgen eines solchen Stillstands bereits in den 1960er Jahren vor Augen geführt, als die französische Regierung sich aus den Verhandlungen im Ministerrat zurückzog, weil sie den anstehenden Übergang vom allgemeinen Einstimmigkeitsprinzip zum bei in einzelnen Sachfragen anzuwendenden Mehrheitsprinzip ablehnte. Erst die Einführung des Luxemburger Kompromisses beendete diesen Zustand und machte die Gemeinschaft wieder handlungsfähig: Es wurde vereinbart, dass bei Geltendmachung eines ›sehr wichtigen Interesses‹ kein Mitgliedsland überstimmt werden solle, sondern die Verhandlungen bis zur Kompromißfindung fortgesetzt werden müßten. Damit war allerdings das Mehrheitsprinzip für alle praktischen Zwecke außer Geltung gesetzt.

dilemmas der europäischen Staaten: Statt auf gemeinsame Institutionen und wirksame Hebel guten Willens müßten sie wieder auf Bilateralismus, Gleichgewichtspolitik und Finassieren – auch hinterrücks – zurückgreifen. In solcher Betrachtung geraten jene funktionellen Bürden ins Blickfeld, welche das Institutionensystem der EU trägt: Umfangreiche Bürden werden getragen von den grundlegenden institutionellen Strukturen, vor allem von den unter Geltung der Gründungsverträge agierenden Institutionen, und begrenzte Bürden werden getragen von Institutionen wie dem Europäischen Gerichtshof mit seinen so oft weichenstellenden Urteilen.

Es gibt aber auch noch Bürden und Bebürdungsstrukturen im Bereich selbstverständlich gewordener und als Grundlage komplexer Anschlußpraxen genutzter kultureller Muster bzw. handlungsleitender Selbstverständlichkeiten, nämlich die sogenannten ›memetischen Bürden‹, welche sich, näher an der Alltagssprache, vielleicht auch hinlänglich klar als ›kulturelle Bürden‹ bzw. als – von verläßlichen kulturellen Voraussetzungen getragene – ›strukturelle Bürden‹ bezeichnen lassen.[21] Solange beispielsweise das seit dem Wirtschaftswunder – und gar erst seit der Wiedervereinigung und der Wiederherstellung seiner nationalen Souveränität – aufs Neue mächtig gewordene Deutschland ins gewaltenteilende Entscheidungssystem der EU eingebunden bleibt, braucht es unter Deutschlands kleineren Nachbarn wenig Sorgen vor deutscher Übermacht und Hegemonie zu geben, weshalb auch anti-deutsche Politik nicht viele Kristallisationspunkte finden kann, was wiederum die von Deutschland aufzubringenden Kosten für die Wahrung seiner Interessen deutlich reduziert. Obendrein braucht es in Europa solange kein mißtrauensstiftendes Klima der Sorge vor wechselseitigen Angriffen seiner Staaten, wie die EU selbst ein verläßliches Forum der Konfliktaustragung und Streitbeilegung bildet und wie die Streitkräfte der europäischen Staaten in vielfältigen Verflechtungsstrukturen unter supra- bzw. faktisch fremdnationalem Kommando zusammenwirken. Auf den durch derlei Vorkehrungen geschaffenen kulturellen Selbstverständlichkeiten lassen sich dann weitere Regeln, Praxen und Institutionen aufbauen, welche eine offene, freundschaftliche politische Kultur dann auch ihrerseits tragen und weiter fördern können.

[21] Zu ihnen und zur Theorie der Memetik siehe die ausführlichen Darlegungen in: Patzelt, Werner J.: *Kulturwissenschaftliche Evolutionstheorie und Evolutorischer Institutionalismus.* In: Patzelt, Werner J.: *Evolutorischer Institutionalismus. Theorie und exemplarische Studien zu Evolution, Institutionalität und Geschichtlichkeit.* Würzburg 2007.

Dies alles vor Augen, ist leicht zu erkennen, wie gut einmal etablierte Träger wichtiger funktioneller und kulturell-struktureller (›memetischer‹) Bürden gerade durch das Eigeninteresse von Akteuren gegen Veränderungen geschützt sind. Wer nämlich von ihrer Trageleistung profitiert, wird sich gegen deren Minderung ebenso sperren wie jener, den besorgt macht, welche Kollateralschäden eines ansonsten vielleicht sogar begrüßten Wandels in den Trägerstrukturen der bestehenden institutionellen Ordnung ihn vielleicht auch selbst treffen könnten. Gewiß mögen sich Akteure auch immer wieder über die realen Kraftflüsse in der komplexen Bebürdungsstruktur institutioneller Ordnungen täuschen und darum, meist sogar in bester Absicht, Ruinen dort schaffen, wo sie Reformen anpacken. Doch das geschieht vergleichsweise selten. Viel häufiger ist es so, dass grundlegende institutionelle Regelungen und organisatorische Strukturen über sehr lange Zeiten fortbestehen, während ihrer Dauer wenn schon nicht geliebt, so doch immerhin respektiert werden und während ihrer Existenz eben wegen ihrer Existenz dem konkreten (politischen) Handeln auf der einen Seite Freiheitsgrade beschneiden, auf der anderen Seite aber bestimmte Optionen viel näher legen als andere. Zu ihnen zählt sogar im Fall eigentlich abgelehnter politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher oder kultureller Strukturen, dass man die jeweils etablierte institutionelle Ordnung – um nämlich Transaktionskosten und Risiken zu verringern – meist eher zu umgehen als zu verändern versuchen wird. Das nun läßt sie freilich weiterbestehen und bewahrt sie so für Zeiten auf, in denen es für – im Grunde auf Abschaffung ausgehende – Umgehungsstrategien vielleicht gar keinen Anlass mehr gibt. Jedenfalls verbreitert sich so das Zeitfenster auch für notwendige oder wenigstens wünschenswerte institutionelle Reformen, die dann ihrerseits das Weiterbestehen des einst Etablierten ermöglichen. Alle diese Wirkungszusammenhänge gemeinsam verleihen institutionellen Entwicklungen dann großen Eigensinn und erhebliche – und sei es auch nur beharrende – Eigendynamik, mit der sie ihre eigene Zukunft ebenso prägen wie die jener Menschen und sonstigen Institutionen, die in ihren Bannkreis geraten.

Solche aus der Geschichte einer institutionellen Ordnung rührende Prägekraft ihrer eigenen Zukunft kann man gewiß als ›Determinismus‹ oder als ›Teleologie‹ mißverstehen und mag dann auch recht vergebliche Hoffnungen in einen notwendigen weiteren Verlauf der Entwicklung die-

ser institutionellen Ordnung setzen – im Fall Europas etwa die, dass es mit Integration, Friedenssicherung, Demokratisierung und Stabilitätsexport immer so erfolgreich weitergehen werde wie bislang. Doch zu einem solchen finalistischen Mißverständnis samt auf es gegründeten Illusionen muss man sich ja nicht verleiten lassen. Tatsächlich ist hier nichts anderes als ›Teleonomie‹ zu erkennen: Dass es nämlich von funktionellen und kulturell-strukturellen Bürdestrukturen geordnete (!) Zufallsstrukturen weiteren Werdens gibt, in denen eine einmal ›geprägte Form lebend sich entwickelt‹ (Goethe), ohne dass gleichwohl jemals der Erfolg bei solcher Entwicklung oder überhaupt ein Entwicklungsziel garantiert würde. Wenig könnte nun aber für die EU kennzeichnender sein als gerade das.

Drittens vollzieht sich Evolution typischerweise so, dass zwischen einer schon gebildeten Systemstruktur und ihrer Umwelt, in welcher diese Systemstruktur solche Leistungen (Funktionen) zu erfüllen hat, im Austausch für welche sie lebensnotwendige Ressourcen erhält, sich neue Systemteile bilden – solche nämlich, welche die Erbringung jener Leistungen, die Erfüllung jener Funktionen, so weit verbessern, dass der hieraus sich ergebende größere Zufluss an Ressourcen die Bestands- und Replikationsfähigkeit dieser Struktur verstärkt. Eben das prägte die Entwicklung der EU von Anfang an. Der EGKS-Vertrag richtete einen Ministerrat, eine Hohe Behörde und eine Versammlung ein; gleiches taten die Gründungsverträge der anderen europäischen Gemeinschaften. Zwischen ›Versammlung / Parlament‹ und ›Hoher Behörde / Kommission‹ entstanden bald schon vielerlei Beratungs- und Koordinierungsgremien, desgleichen zwischen Kommission und Ministerrat. Den letzteren erweiterten die seit den späten 1960er Jahren einsetzenden, seit 1974 regelmäßigen und zunächst ganz informellen Treffen der europäischen Staats- und Regierungschefs zum inzwischen auch institutionalisierten Europäischen Rat. Zugleich entwickelten sich aus dem jährlich wechselnden Vorsitz im Ministerrat das Konzept und die Praxis des EU-Troika, d. h. der amtierenden Präsidentschaft und ihrer jeweiligen Vorgängerin und Nachfolgerin.[22] Zwischen der EU und ihrer wirtschaftlichen ›Außenwelt‹ agiert seit je der jeweils für Außenhandelsfragen zuständige Kommissar, und seit einiger Zeit hat sich

[22] Hier nahm die weitere Entwicklung die Form einer Vereinfachung an: Insbesondere die vergangene Präsidentschaft wird in der Regel nicht mehr in das operative Führungshandeln der jeweils amtierenden Präsidentschaft einbezogen.

die zu einer gewissen weltpolitischen Rolle aufgestiegene EU auch noch für den Verkehr mit ihrer sicherheitspolitischen Außenwelt die Institution eines Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik zugelegt. Der Verfassungsvertrag wollte aus ihm gar einen Außenminister der EU machen und zugleich – jetzige interinstitutionelle Redundanz beseitigend – die Verfassungsstruktur der EU verändern: Der Außenminister der EU wäre zugleich Mitglied und Vizepräsident der Kommission geworden.

Bei einem solchen Aufschichtungsprozeß,[23] in dem Systemevolution ganz wesentlich vonstatten geht, spielt nun wiederum die Trägerstruktur jener funktionellen und kulturell-strukturellen (›memetischen‹) Bürden eine große Rolle, welche ein System oder ein institutionelles Gefüge zu tragen hat. Viele Freiheitsgrade besitzt das zufällig oder geplant entstehende institutionelle Neue nämlich überall dort, wo es am Ende von Funktionsketten oder bei eher nachrangigen kulturellen Mustern auftritt. Wie ein Ausschuß des Europäischen Parlaments sein Zusammenwirken mit Interessengruppen organisiert, ist beispielsweise ebenso höchst flexibel wie die Ausgestaltung der Briefköpfe von Kommission, Parlament und Rat. In solchen Bereichen von Systemevolution kann umfangreich experimentiert werden und ist das Feld auch des reinen Zufalls kaum eingeschränkt. Was sich dabei – meist zunächst einmal ›rein zufällig‹ – bewährt, weil es nämlich vorzüglich zu den zu erfüllenden funktionellen Anforderungen paßt bzw. an bislang schon handlungsleitende Selbstverständlichkeiten gut anschlußfähig ist, wird sich dann verstetigen und mag zur seinerseits nachgeahmten Vorlage für auch andere Institutionalisierungen werden.

Sobald in diese Rolle gerückt, sind dem reinen Zufall weiterer Entwicklung solcher Teile institutioneller Ordnungen aber schon einige Grenzen gezogen: Worauf andere sich verlassen, läßt sich nämlich nicht mehr so leicht verändern wie das, was außer den unmittelbar Beteiligten keinen anderen interessiert. Erst recht gibt es solche Einschränkungen des erfolgreichen Wirkens reinen Zufalls bei der Weiterentwicklung institutioneller Strukturen überall dort, wo diese bereits funktionelle oder kulturell-strukturelle (›memetische‹) Bürden zu tragen haben. Sowohl eine rein zufällige

[23] Ihm entspricht in gewisser Weise auch ein Rückbildungsprozeß oder ›Absterbeprozess‹ unnütz gewordener oder ohnehin wenig lebensfähiger Strukturen, etwa die oben erwähnte geschwundene Rolle der gerade abgetretenen Präsidentschaft in der EU-Troika.

als auch eine – unter Verkennung der Bürdestrukturen – absichtlich vorgenommene Veränderung der tragenden Architektur eines institutionellen Ordnungsgefüges kann darum katastrophale Folgen haben. Sie mögen das ganze institutionelle Gefüge zum Einsturz bringen, womit sein Evolutionsprozeß dann meist auch endet. Bei Anzeichen für solche Gefahr wird aber nicht selten zu restabilisierenden Maßnahmen gegriffen, bis hin zur Restaurierung des mit schlechtem Ergebnis Reformierten, was dann die ursprüngliche institutionelle Architektur mehr oder minder leicht modifiziert bzw. ramponiert weiterbestehen läßt.

Beim Blick auf die EU gerät im Licht solcher Überlegungen beispielsweise folgendes unter die Augen: Der Europäische Rat wird nicht mehr abzuschaffen sein und sollte im Verfassungsvertrag gar zum Kreationsorgan einer Europäischen Präsidentschaft werden;[24] das komplexe Verfahrenssystem der Komitologie[25] wird weiterhin das Mittel einer – von den Mitgliedsstaaten ausgeübten – Detailkontrolle der Kommission bleiben; und die Grundstruktur der Kommission wird sich, über die nur oberflächlich wichtige Anzahl und den Ressortzuschnitt der einzelnen Kommissare

[24] Siehe Art I-22 VVE.

[25] Unter ›Komitologie‹ versteht man Spielregeln und Strukturen jenes Ausschußwesens auf EU-Ebene, über die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten kontrollieren, auf welche Weise die Kommission ihre Befugnisse zur Durchführung von EU-Recht wahrnimmt. Der erste der derzeit rund 400 ›Komitologie-Ausschüsse‹ – schätzungsweise sind nur drei Viertel wirklich aktiv – wurde in den frühen 1960er Jahren zur Überwachung der gemeinsamen Agrarpolitik gebildet. Eingesetzt von Rat und Parlament als EU-Gesetzgeber, bestehen diese Ausschüsse aus je einem Vertreter der Kommission als Vorsitzendem und aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates. Sie legen Stellungnahmen zu Entwürfen für solche Maßnahmen vor, welche die Kommission ihnen aufgrund von Bestimmungen jenes Rechtsaktes vorlegt, mit dem der entsprechende Ausschuß einst eingesetzt wurde, und sie werden insgesamt im ihnen übertragenen Zuständigkeitsbereich in Beratungs-, Verwaltungs- oder Regelungsverfahren tätig. Teils geben sie nur Stellungnahmen zu einem Kommissionsentwurf ab, an welche die Kommission dann bloß ›soweit wie möglich‹ gebunden ist; teils kann die Kommission eine Maßnahme auch gegen ein klares Votum des entsprechenden Ausschusses erlassen, muß davon aber unverzüglich dem Rat Mitteilung machen, der dann seinerseits einen anderslautenden Beschluß fassen kann. In wieder anderen Fällen kann die Kommission eine Maßnahme nur mit Billigung des jeweiligen Komitologie-Ausschusses fassen, vermag aber – im Fall einer ausbleibenden Billigung – sich ihrerseits an den Rat zu wenden, wobei es für den Fall einer binnen drei Monate nicht zustande kommenden Ratsentscheidung für die Kommission die Möglichkeit gibt, die von ihr beabsichtigte Maßnahme auch gegen Willen des zuständigen Komitologie-Ausschusses zu ergreifen.

hinaus, kaum mehr verändern, sondern allenfalls überformen oder durch andersartige institutionelle Einbettung transformieren lassen – sei es hin zum Charakter eines ›Sekretariats‹ des Europäischen Rates, sei es hin zu dem einer parlamentsgetragenen Europäischen Regierung. Die Erfolgswahrscheinlichkeit von Reformen – und natürlich auch von solchen in der Form von Verfahren der Verfassungsgebung – wird also sehr stark davon abhängen, wo und wie in die Trägerstrukturen wichtiger funktioneller und kulturell-struktureller (›memetischer‹) Bürdelasten eingegriffen wird. Von dieser analytischen Perspektive aus lässt sich dann auch sehr gut verstehen, was am unlängst fürs erste gescheiterten Prozeß der Verfassungsgebung schieflief, was anderes aber alternativ erfolgversprechend unternommen werden könnte.

IV. Evolutionstheoretische Lehren für den Europäischen Verfassungsgebungsprozeß

Akzeptiert man die eben umrissenen Zusammenhänge als tatsächliche Verlaufsformen und Entwicklungsmuster des europäischen Integrationsprozesses, so ist klar: Erfolgreiche europäische Verfassungspolitik setzt voraus, dass man die Entwicklungsweise Europas als pfadabhängigen und zwar teleonomen, doch keineswegs determinierten institutionellen Evolutionsprozeß versteht und anschließend politisch bereit ist, mit seinen auf Gestaltung ausgehenden Maßnahmen nur gemäß der Logik evolutionärer Prozesse, doch keineswegs gegen sie einzugreifen. Eben dass letzteres geschah, ließ auch den unlängst unternommenen Anlauf zu einer ›Europäischen Verfassung‹ scheitern. Gewiß hätte er nicht scheitern müssen; nichts hatte etwa den Präsidenten Frankreichs dazu gezwungen, den Europäischen Verfassungsvertrag aus innenpolitischem Kalkül einer Volksabstimmung zu unterziehen und somit aktuellen Streitfragen französischer Innenpolitik, statt ihn von den beiden als Kongreß versammelten Häusern des französischen Parlaments annehmen zu lassen. Man sollte also von retrospektivem Determinismus ebenso die Finger lassen wie von prognostischem Determinismus. Doch nicht erst im Rückblick ist gut zu erkennen, warum die Risiken eines Scheiterns genau jenes Verfassungsprojekts so groß und die Chancen auf seinen Erfolg vergleichsweise gering waren.

Zentral war, dass die Unionsbürger, die Bevölkerungen der EU-Staa-

ten, vom Europäischen Verfassungsgebungsprozeß emotional und nicht nur kognitiv überfordert wurden. Aus gerade dem ersten Grund stoppten denn auch genau sie – fürs Ganze folgenreich in zwei Ländern – das gesamte Verfassungsprojekt.[26] Mängel an Transparenz des ›Konventsverfahrens‹ – eher behauptet als wirklich gegeben – zur Ausarbeitung des Verfassungsvertrages hatten daran nur den geringsten Anteil.[27] Viel Wichtigeres kam hier zusammen: Unklarheit über den tatsächlichen Mehrwert einer EU-Verfassung und über seine relativen Kostenvorteile; Zweifel an der bloß mantra-artig immer wieder behaupteten Vereinbarkeit einer Erweiterung und Vertiefung der EU, während sich zugleich der Eindruck verfestigte, eben die anzunehmende Verfassung lege die EU auf einen Weg künftiger Bundesstaatlichkeit fest, der nun freilich aufgrund des unabwendbar erscheinenden Beitritts der Türkei zur EU als von vornherein in eine Sackgasse führend wahrgenommen wurde; die bewußte Provokation eines Großteils der EU-Bürger durch aktives Hinwirken der gerade Regierenden auf eben diesen Beitritt der Türkei, den doch eine Mehrheit der Unionsbürger ablehnte und weiterhin ablehnt; sowie die in Kauf genommene Provokation der Völker von Mitgliedsstaaten dort, wo die Regierungen vorsichtshalber das Parlament den Verfassungsvertrag ratifizieren ließen, weil sie sich einer Mehrheit bei einer Volksabstimmung nicht sicher waren.[28] Zu solcher Provokation gesellte sich die weithin grassierende Sorge, eben der Verfassungsvertrag werde die EU zum der demokratischen Kontrolle entzogenen Instrument des supranationalen Rückbaus nationaler

[26] Es ist bezeichnend, dass unter den neun Ländern mit im Sommer 2005 noch nicht abgeschlossener Ratifikation sich nicht weniger als sechs befinden, in denen es für die Ratifikation eines erfolgreichen, wenn auch teils nur konsultativen, Referendums bedürfte.

[27] Das Konventsverfahren wurde ohnehin als viel transparentere Methode im Vergleich zur bisherigen – und nun wirklich ganz intransparenten – Nutzung von Regierungskonferenzen als Organen der ›Verfassungsgebung‹ gewählt; siehe etwa Maurer, Andreas: *Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?* In: *Integration* H. 2, 2003, S. 130 – 140.

[28] Für die gesetzgeberische Ermöglichung eines europaweiten – und nicht gegebenenfalls in 25 Ländern gesondert zu veranstaltenden – Referendums lagen offensichtlich die erforderlichen handlungsleitenden Selbstverständlichkeiten noch nicht vor. In einem solchen europaweiten Referendum hätte der Verfassungsvertrag wohl eine Mehrheit gefunden – und hätte unter den obwaltenden Umständen sogar an der Gegnerschaft von 150.000 Luxemburgern als der kleinsten plebiszitären Vetogruppe scheitern können.

Sozialstaatlichkeit machen – und das angesichts der ›Osterweiterung‹ der EU sowie des angebahnten Beitritts gar noch der Türkei, was beides eine Art ›europäisches Sozialdumping‹ nach sich zu ziehen schienen. Das alles lief darauf hinaus, dass das Zustandekommen des Verfassungsvertrags vielen EU-Bürgern gerade nicht als eine ›positive Utopie‹ erscheinen wollte. Noch weniger galt das für ein seine eigene christliche kulturelle Prägung zugunsten eines Türkei-Beitritts abschleifendes Europa, auf das jene europäischen Regierungen hinzusteuern schienen, welche einen zustande gekommenen Verfassungsvertrag gewiß als Unterstützung ihres Kurses gedeutet und gebraucht hätten.

Nun konnte aber ein für die Masse der Unionsbürger leicht faßlicher Mehrwert des Verfassungsvertrags eigentlich nur im Bereich des Symbolischen liegen, in der Aufrichtung auch einer symbolischen Ordnung der europäischen Politik, weil instrumentell die geltende Vertragslage ja im Grunde für das Funktionieren des politischen Systems der EU ausreichte.[29] Also mußten vom Verfassungsvertrag genau die Tiefenschichten der europäischen Selbstverständlichkeiten betroffen sein, nämlich jene kulturellen Muster Europas, die ihrerseits große Bürdelasten zu tragen haben. Doch obwohl letztlich jeder fühlte, dass es gerade um die kulturelle Basis der EU und um deren symbolische Widerspiegelung im Verfassungstext ging, strich nicht nur dieser – mit Ausnahme der Grundrechtscharta – brüsk seine für das Verfassungsprojekt nun eben gar nicht zentralen instrumentellen Funktionen heraus, indem nämlich das ohnehin schon geltende Primärrecht der EU weitgehend noch einmal aufgeschrieben wurde. Obendrein taten die meisten Verfechter des Verfassungsvertrages auch noch alles ihnen Mögliche, um die Bedeutung der kulturellen Tiefendimension dieses Verfassungsgebungsprozesses klein- und wegzureden oder gar deren Betonung als nicht nur ›politisch inkorrekt‹, sondern auch als nachgerade ›europafeindlich‹ hinzustellen. In der Debatte um einen möglichen Gottesbezug in der Präambel der Verfassung und um die Formulierung der faktisch doch ganz unstreitigen christlichen kulturellen Prägung der in der EU bislang zusammenwirkenden Staaten fand dies dann seine diskursi-

[29] Die tatsächlich vom Verfassungsvertrag vorgesehenen institutionellen Verbesserungen – veränderte Abstimmungsmodi im Rat, mehr Rechte des Parlaments, klarere Kompetenzabgrenzungen von Rat und Kommission usw. – sind erfahrungsgemäß nicht leicht zu vermitteln.

ve Zuspitzung und symbolische Verdichtung. In genau diesen Diskursen wurde aber, durchaus aufgrund der Logik der Sache, der von den Autoren des Verfassungsvertrages unternommene Versuch, das politische System der EU (auch) auf andere kulturelle Pfeiler als die es bislang tragenden zu gründen, mit der umstrittenen Frage eines Beitritts der Türkei verbunden: Gerade um ihn möglich zu machen, bzw. um eine einst beitretende Türkei nicht schon im Vorfeld ihrer Mitgliedschaft zu verstimmen, dürfe das Christliche an Europa nicht jenseits seiner notgedrungen zu bilanzierenden geschichtlichen Faktizität betont werden; immerhin sei Europa doch kein ›Christenclub‹ – oder dürfte das nicht sein bzw. bleiben. Damit aber war im Grunde das für die erstrebte Erfüllung zusätzlicher symbolischer Verfassungsfunktionen erforderliche kulturelle Fundament teils ignoriert, teils beschädigt und blieb dort, wo es verfügbar gewesen wäre, weithin ungenutzt. Zwar war das weniger deshalb der Fall, weil die innere Bindung der europäischen Unionsbürger ans Christentum als Religion so überaus groß wäre. Doch einesteils gewann das Religionsthema vor dem Hintergrund des begehrten Beitritts der Türkei deshalb einen besonderen Stellenwert, weil der dieses Land kulturell prägende Islam doch – allem staatlichen Hinwirken auf ›Laizität‹ zum Trotz – das Politische gerade nicht vom Religiösen trennt, was somit auch ein Problem einer um die Türkei erweiterten EU werden mußte und darin ein zentrales kulturelles Muster gerade des christlichen ›Abendlandes‹ zu stören versprach. Und andernteils konnten um den symbolisch so leicht aufladbaren Kern des Religionsthemas herum alle anderen Sorgen um die kulturelle Identität und die ethnische Integrationsfähigkeit der EU leicht thematisiert werden.

In diese tiefliegenden kulturellen Trägerschichten der institutionellen Architektur Europas mußte aber der emotionale Part der Verfassungsdebatte hineinreichen, weil es politisch ganz unmöglich war, die Notwendigkeit des Verfassungsvertrags allein aus seinen Chancen für eine bessere instrumentelle Funktionserfüllung der europäischen Institutionen zu begründen. Weder die Aufwertung des Hohen Beauftragten für die Außen- und Sicherheitspolitik zum Außenminister der EU noch die Einführung einer Europäischen Präsidentschaft mit doch ganz unklaren Machtabgrenzungen zur Präsidentschaft der Europäischen Kommission, auch nicht die Einführung doppelter Mehrheiten von (qualifiziertem) Stimmen- und Bevölkerungsmehr oder die Ausdehnung mancher Rechte des Europäischen

Parlaments konnten plausiblerweise als zwingend in Gestalt eines Verfassungsvertrags vorzunehmende Maßnahmen hingestellt werden. Das alles mochte vielmehr, selbst nach dem rein intuitiven Urteil so vieler Unionsbürger, auch sehr wohl im bislang üblichen Vertragsverfahren gelingen, also ohne das symbolische Gepränge eines Verfassungsvertrages. Instrumentell gesehen, sprach also vieles dafür, es zunächst einmal beim Bisherigen zu belassen und sich in seinem Rahmen an inkrementalistische Reformen zu machen. Diesem weitverbreiteten Wunsch nach Weiterbestehen des konstitutionellen *status quo* verhalfen dann, ihrerseits innenpolitisch sowohl funktionalisiert als auch den Verfassungsvertrag funktionalisierend, die Stimmbürger von Frankreich und der Niederlande zur Durchsetzung. Auf deren, den Verfassungsvertrag ablehnende, Voten hin nahmen die Regierungen jener neun Staaten, die das Ratifikationsverfahren noch nicht abgeschlossen hatten und deren sechs auch ihrerseits auf entsprechende Referenden zugingen, gar nicht ungern von jenem Prozeß der Ratifikation eines Verfassungsvertrages Abstand, der bei ihren Völkern ohnehin kein ›politischer Selbstläufer‹ war.

In alledem zeigt sich, dass eben der Versuch, ohne einsehbare instrumentelle Notwendigkeit sowie mit einiger kultureller Provokationslust an den durch Verfassungssymbolik doch anzusprechenden Tiefenschichten von kulturellen Trägerstrukturen Eingriffe vorzunehmen, das Scheitern des Verfassungsgebungsprozesses eher als sein Gelingen wahrscheinlich gemacht hatte.

Ganz im Gegensatz dazu war das jahrzehntelange, recht inkrementalistisch verfassungsschaffende Operieren im Oberflächenbereich gut getragener funktioneller und kulturell-struktureller (›memetischer‹) Bürden, nämlich an den Enden von Funktionsketten und der institutionellen Prägewirkung kultureller Muster, das Erfolgsgeheimnis jenes ›stillen europäischen Verfassungsgebungsprozesses‹ gewesen, in dessen Verlauf das durchaus funktionstüchtige Getriebe der derzeitigen EU entstanden ist. Doch eben solchem geduldigen Inkrementalismus wollte man, angesichts der niederschmetternden Erfahrungen mit der ›Konferenztechnik‹ anläßlich der Aushandelung des Vertrags von Nizza, gerade entgehen. Gemeinsam mit einer Beseitigung der Schwächen des Vertrags von Nizza sollte dabei freilich gleich die ganz ›europäische Baustelle‹ aufgeräumt und mit einem hübschen Prospekt ausgestattet werden. Was man aber anbot, schien den

meisten Unionsbürgern allerdings weniger attraktiv als vielmehr problematisch zu sein. Wie wäre also das ›Europäische Verfassungsprojekt‹ inhaltlich sinnvoll weiterzutreiben, solange man an die kulturellen Trägerstrukturen der EU – Systemcharakter, Grenzen und weiterzupflegende geistige Grundlagen der EU – besser nicht rührt? Am besten wohl so, dass man im Wesentlichen den Gestaltungsbereich der instrumentellen Verfassungsfunktionen nicht verläßt, nur an den Enden etablierter Funktionsketten und institutioneller Prägewirkungen kultureller Muster agiert und zugleich solche Weichenstellungen vornimmt, die vermutlich die EU weiter stabilisieren und obendrein auf Akzeptanz, d. h. auf Legitimitätsgewinnung, seitens der Unionsbürger zählen können. Welche aber wären das?

Den Schlüssel zur Antwort auf diese Frage gibt die bekannte Beobachtung, dass zweifellos ein Mißverhältnis zwischen jener Macht besteht, die – ausgehend von den Regierungen der Mitgliedstaaten – die EU über die in ihr zusammengefundenen Völker und Gesellschaften ausübt, sowie jenen Möglichkeiten, welche die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten beim Versuch besitzen, direkt – und nicht von ihren Regierungen mediatisiert – auf die Prozesse der europäischen Willensbildung und Entscheidungsfindung einzuwirken. Sowohl funktionellen Anforderungen guten Regierens als auch etablierten kulturellen Mustern in Europa entspräche es darum, eine Neuauflage des Verfassungsprojekts instrumentell genau am Demokratiedefizit der EU ansetzen zu lassen. Hier könnte eine einzige und recht naheliegende Maßnahme ihrerseits zum Träger vieler weiterer funktioneller und kulturell-struktureller (›memetischer‹) Bürdelasten, also zu einem alsbald zentralen und für das europäische Institutionengefüge nachgerade rückgratartigen Element werden: Nämlich die weitgehende ›Parlamentarisierung‹ des politischen Systems der EU.

Unter einer solchen ›Parlamentarisierung‹ wären zwei eng miteinander verbundene Maßnahmen zu verstehen. Erstens sollte die Europäische Kommission nicht nur – wie bislang schon – jederzeit, und zwar aus rein politischen Gründen, vom Europäischen Parlament gestürzt werden können, sondern es sollte die Kommission auch eines förmlichen, aus rein politischen Gründen zu verweigernden konstitutiven Vertrauensvotums des Parlaments bedürfen. Dieses sollte sich zwar allein auf die Person des Kommissionspräsidenten beziehen, doch – wie auch jetzt schon[30] – vom

[30] Siehe etwa Dreischer, Stephan: *Das Europäische Parlament und seine Funktionen. Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive von Abgeordneten*. Baden-Baden 2006, S. 141 ff.

Parlament politisch ganz und gar von der personellen Zusammensetzung der Kommission abhängig gemacht werden können. Setzte sich dann nicht spätestens im dritten Wahlgang der – wie bislang – vom Europäischen Rat benannte Kandidat durch, sollte in drei weiteren Wahlgängen das Parlament einen Kommissionspräsidenten ganz seiner Wahl ins Amt bringen können: In zweien mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder, in einem vielleicht nötigen dritten mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder.

Zweitens sollte, gemeinsam mit dem Ministerrat, auch das Europäische Parlament das unmittelbare Gesetzesinitiativrecht erhalten, das bisher allein der Kommission zusteht.[31] Beide Regelungen hängen inhaltlich zusammen: Ein Kommissionspräsident, welcher Gesetzesinitiativen des Parlaments nicht ernsthaft befördert, kann gestürzt werden; und ein Kommissionspräsident, der nur nach dem Willen einer Parlamentsmehrheit ins Amt kommen und in ihm verbleiben darf, wird gar nicht umhin können, die Gesetzgebungswünsche der Parlamentsmehrheit mit den eigenen politischen Gestaltungsabsichten zu verbinden. Je nachdem, wie die ersten Inhaber eines so veränderten Amtes sich in den ganz unausweichlichen Machtkonflikten mit dem Rat der EU und deren Präsidentschaft durchzusetzen verstehen, könnte dann der Kommissionspräsident zur zentralen politischen Figur im politischen System der EU werden.

Die am weitesten reichende Folge einer solchen Parlamentarisierung dürfte die Entstehung eines wirklich europäischen Parteiensystems sein. Denn nach Einführung der genannten Regelungen werden Fraktionen im Europäischen Parlament einen ganz anderen Stellenwert gewinnen, als sie ihn derzeit besitzen: Von ihnen wird nämlich der Bestand jener Kommission abhängen, die nur dank mehrheitlicher Unterstützung von Parlaments-

[31] Auch hier ist an gegenwärtig schon durchgesetzte handlungsleitende Selbstverständlichkeiten anzuknüpfen. Laut Art. 192, Abs. 2 EGV kann nämlich bereits jetzt das Europäische Parlament die Kommission auffordern, gesetzesinitiativ tätig zu werden; und das Parlament kann ferner – falls die Kommission dieser Aufforderung längere Zeit nicht nachkommt – entweder durch eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof oder durch ein hieraus motiviertes Hinwirken auf ein Mißtrauensvotum gegen die Kommission auf die Durchsetzung seines ›informellen‹ Gesetzesinitiativrechts hinwirken. Beide Hebel wirken auch recht verläßlich dank einer Antizipation der bei ihrer tatsächlichen Betätigung zu erwartenden und in der Regel unerwünschten Folgen seitens der Kommission. Doch effektiver und zielgenauer ließe sich dieser institutionelle Mechanismus gewiß durch ein direktes Gesetzesinitiativrecht des Europäischen Parlaments ausgestalten.

fraktionen ins Amt kommt und im Amt verbleibt und genau darum zum verlängerten Arm der sich zur Mehrheitsbildung bereitfindenden Parlamentsfraktionen werden wird. Sobald aber die Fraktionen des Parlaments dergestalt zu wirklich wichtigen Akteuren im Institutionensystem der EU geworden sind und politisch von den Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament wirklich viel abhängt, dürften auch die Wahlen zum Europäischen Parlament – bisher oft für Protestbekundungen genutzte Nebenwahlen – einen ganz anderen Stellenwert erhalten, nämlich einen, bei dem es in erster Linie um jene europäische Politik geht, die jetzt schon so fühlbar in jedermanns Alltagsleben eingreift, doch von der Unionsbürgerschaft direkt noch in gar keiner Weise zu beeinflussen ist. Sobald es bei den Europawahlen aber für die europäischen Fraktions- und Parteiführer wirklich um etwas geht, nämlich um bei europaweiten Wahlen erhältliche oder verlierbare Macht, die sie für inhaltliche Ziele im Spiel der europäischen Politik brauchen, werden sie auch die Wahlkämpfe um europäische Themen herum anlegen. Genau das aber wird die Macht über Grundsatzentscheidungen europäischer Politik in die Hand der Unionsbürger legen, womit – realistische Einschätzung der grundsätzlichen Möglichkeiten von Bürgereinfluß vorausgesetzt – dem Demokratiedefizit der EU am verläßlichsten Abhilfe geschaffen wird.

Der Versuch, dem Institutionensystem der EU im Rahmen eines auf die instrumentellen Verfassungsfunktionen beschränkten neuerlichen Verfassungsprojekts einen derartigen Entwicklungspfad zu eröffnen, kann also auf sehr soliden Grundlagen ansetzen und längst eingeleitete verfassungspolitische Entwicklungen fortführen. Im Gesetzgebungsverfahren der EU hat das Parlament ja inzwischen vielfach eine wichtige mitentscheidende Rolle, bei manchen Themen sogar das letzte Wort, und indirekt kann es auch jetzt schon gesetzesinitiativ werden. In dieser Lage wäre es darum ein völlig plausibler Entwicklungsschritt, dem Parlament auch noch das von jedem frei gewählten Parlament besessene Recht der direkten Gesetzesinitiative zu geben. Hinsichtlich der EU-Kommission ist Ähnliches festzustellen: Über ein Mißtrauensvotum kann das Parlament sie ohnehin zum Rücktritt veranlassen; es obliegt dem Parlament eine Vertrauensabstimmung über jeden neu bestellten Kommissionspräsidenten; und obendrein veranstaltet das Parlament inzwischen auf Geschäftsordnungsgrundlage Anhörungen der in Aussicht genommenen Kommissionsmitglieder, im

Anschluß an welche der eine oder andere Prätendent seinen Kandidatenstatus auch wieder verlor. Im Grunde wäre hier nur das durch – recht kurzen – ›Verfassungsbrauch‹ sowie passende Geschäftsordnungsbestimmungen recht vorläufig geformte Verfahren zu formalisieren. An wichtige politisch-kulturelle Muster und handlungsleitende Muster in den EU-Staaten wäre dergleichen ebenfalls bestens anschlußfähig: Überall in Europa gibt es maßgeblichen Einfluß der Parlamente auf ihre Regierungen, oft sogar parlamentarische Regierungssysteme; allenthalben besteht ein Gesetzesinitiativrecht der Parlamente; und in jedem Land finden sich politische Parteien, deren Führer – in freien Wahlen dazu legitimiert – die politische Macht auf der obersten politischen Steuerungsebene ausüben. Dass auch das politische System der EU so gesteuert werden sollte, ließe sich also von innerstaatlichen Erfahrungen her gut plausibel machen.

Zum zentralen kulturellen Problem würde bei einem solchen Verfassungsprojekt dennoch der Systemcharakter der EU: Die vorgeschlagenen Reformen leiteten eine schubkräftige Entwicklung ein, die zu einem ›staatenartigen‹ supranationalen Entscheidungssystem hinführte, und sie beraubte die Staats- und Regierungschefs bzw. deren Minister ihrer derzeitigen Rolle als zentraler Legislativ- und Wahlkörperschaft der EU. Es stünde also der staatenbündische Charakter der EU auf dem Spiel. Doch wie dieser sich zum Besten Europas wirklich entwickeln sollte, ist ohnehin noch unklar. Also mag es sinnvoll sein, es auch hier mit Versuch und Irrtum zu probieren und einfach zu sehen, wie gut sich eine – der Demokratie willen überaus wünschenswerte – Parlamentarisierung des Institutionensystems der EU mit welcher Form eines ›Europa (auch) der Vaterländer‹ verbinden ließe. Es würde also der eben umrissene Vorschlag einer Reform der EU-Verfassung die ›Baustelle Europa‹ nicht aufräumen oder gar schließen, sondern sogar neue Bauplätze eröffnen. Evolution aber kommt ohnehin nie an ein Ende, und auch Europas Verfassung bleibt somit eine Baustelle.