

Selected Student Papers

www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select_tx.html

ISSN 1862-8117

Selected Student Paper Nr. 39, April 2013

Saskia Anton

Öffentlichkeit und Partizipation in der EU

Zur Rolle der Zivilgesellschaft für die Europäische Integration

Zugl.: Aachen, Techn. Hochsch., Magisterarbeit 2012

Online veröffentlicht unter:

http://www.ipw.rwth-aachen.de/pub/select/select_39.html

Veröffentlicht von:

Institut für Politische Wissenschaft

RWTH Aachen

Mies-van-der-Rohe-Straße 10

52074 Aachen

www.ipw.rwth-aachen.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Zivilgesellschaft in Europa: Zu Historie und Definition eines vielschichtigen Begriffs	9
2.1	Begriffsgeschichte	9
2.2	Zivilgesellschaftstheorien des 20. Jahrhunderts	15
2.3	Versuch einer Definition: Die europäische Zivilgesellschaft	21
3	Über Mangel und Notwendigkeit einer europäischen Bürgerpartizipation unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten	25
3.1	Kongruenzbedingung	26
3.2	Gemeinsinnbedingung	29
3.3	Deliberation	37
3.4	Reversibilität	44
3.5	Repräsentation	47
4	Europäische Ansätze zur Stärkung der Zivilgesellschaft	52
4.1	Weißbuch „Europäisches Regieren“	53
4.2	Unionsbürgerschaft	60
4.3	Komitologie	65
5	Theorien europäischer Demokratie und Zivilgesellschaft	70
5.1	Input-orientierte Legitimation	71
5.2	Output-orientierte Legitimation	88
6	Resümee	95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da als (Nationalität wie in Frage genannt)	32
Abbildung 2: Ländervergleich – In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da als (Nationalität wie in Frage genannt)	33
Abbildung 3: Hat Ihrer Meinung nach (unser Land) insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der EU Vorteile, oder ist das nicht der Fall?	34
Abbildung 4: Europäische Identität nach Beitrittsdatum (in Prozent)	35

1 Einleitung

„Europa wächst nicht aus Verträgen, es wächst aus den Herzen seiner Bürger.“
Klaus Kinkel¹

Die europaweiten Forderungen nach Volksentscheiden über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und den Fiskalvertrag bringen aktuell das Verlangen nach mehr demokratischen Partizipationsmöglichkeiten auf EU-Ebene zum Ausdruck.² Insgesamt stellt sich mit der sukzessiven Kompetenzerweiterung der Europäischen Union und dem einhergehenden Autonomieverlust der Nationalstaaten sowie dem allmählichen Wandel der EU von einer bloßen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union zunehmend die Frage nach der demokratischen Legitimation europäischer Herrschaft. Denn die – mit Ausnahme des Europäischen Parlaments (EP) – allenfalls indirekt über nationale Wahlen demokratisch legitimierten EU-Institutionen sowie die mangelhaften politischen Teilhaberechte der EU-Bürger verweisen unweigerlich auf das demokratische Defizit der Union und den elitären Charakter des europäischen Integrationsprozesses.³ Die Konstatierung der EU als Elitendemokratie oder Expertokratie beruft sich insbesondere auf den Mangel einer europäischen Öffentlichkeit, die notwendig einem demokratischen System zugrunde liegen muss, um eine öffentliche Meinungs- und Willensbildung der Bürger zu ermöglichen. Sowohl die Chance auf eine erweiterte europäische Bürgerpartizipation als auch die Entstehung einer politischen Öffentlichkeit in Europa⁴ können aus den Möglichkeiten einer organisierten europäischen Zivilgesellschaft erwachsen.⁵ Demnach müssen sich Legitimitätstheorien für die EU auf das Bestehen oder aber die Ausbildung einer integrierten Zivilgesellschaft berufen, im Rahmen derer sich die notwendige gesellschaftliche Resonanz

¹ Kinkel, Klaus: 1992 in einer Rede vor der UN-Generalversammlung beziehungsweise auf die

² Däubler-Gmelin, Herta: Wir wollen ein besseres Europa; in: FAZ, 09.07.2012; online im Internet <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/herta-daeubler-gmelin-wir-wollen-ein-besseres-europa-11814632.html>>; [zugegriffen am 12.07.2012].

³ Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, Wiesbaden 2009, S. 7.

⁴ Der Begriff „Europa“ ist weder geographisch noch politisch eindeutig eingegrenzt. Im Folgenden soll er synonym mit dem der „EU“ verwendet werden; auch „europäisch“ und ähnliches meint hier auf die EU bezogen.

⁵ Knodt, Michèle/Finke, Barbara: Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in der Europäischen Union; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 11-30, S. 13.

für die EU-Politik entfalten kann.⁶ Im Folgenden soll daher die Rolle der Zivilgesellschaft für die europäische Integration untersucht und die These zugrunde gelegt werden, dass diese eine bedeutende Funktion für die Legitimation der europäischen Politik übernehmen kann und muss.

Da der Bedeutungsgehalt des Begriffs der „Zivilgesellschaft“ bisweilen amorph bleibt⁷, muss der Eruiierung ihrer Signifikanz für die Legitimation der europäischen Integration eine Definition des hier zugrunde gelegten Verständnisses von Zivilgesellschaft vorausgehen. Die Komplexität des Zivilgesellschaftsbegriffs resultiert aus der historisch-terminologischen Uneinheitlichkeit, weshalb der Definition ein begriffsgeschichtlicher Abriss sowie ein Überblick über die Zivilgesellschaftstheorien des 20. Jahrhunderts vorangestellt werden. Die gewonnene Definition klärt nicht nur das zugrunde gelegte Begriffsverständnis und die Funktion, die die Zivilgesellschaft innerhalb eines demokratisch verfassten Gemeinwesens übernehmen sollte, sondern ermöglicht auch eine weiterführende Definition dessen, was unter einer europäischen Zivilgesellschaft verstanden werden kann.

Des Weiteren soll eine demokratietheoretische Untersuchung der EU zum einen Aufschluss darüber geben, inwiefern es hier bislang an Möglichkeiten zur politischen Partizipation, einer Einbindung der Zivilgesellschaft und einer mit dieser in der Regel implizit verschränkten politischen Öffentlichkeit mangelt. Zum anderen wird die Notwendigkeit aufgezeigt, dem für eine Demokratisierung der EU entgegenzuwirken. Die fünf hierfür zugrunde gelegten idealtypischen Kriterien eines demokratischen Systems sind von Michael Zürn übernommen, da dieser explizit jene Gesichtspunkte aufgestellt hat, die von der Denationalisierung unmittelbar betroffen sind.⁸ So ist die Kongruenzbedingung, welche sich auf die Übereinstimmung von Entscheidenden und Entscheidungsunterworfenen (Input-Kongruenz) beziehungsweise von der Gültigkeitsreichweite eines Beschlusses und dem betroffenen Handlungszusammenhang (Output-Kongruenz) bezieht, auf nationalstaatlicher Ebene noch weitestgehend erfüllt, während ihre Verwirklichung in supranationalen Systemen wie der EU, auf große Herausforderungen stößt.⁹ Die Gemeinsinnbedingung, die auf eine gegenseitige

⁶ Vgl. Knodt, Michèle/Finke, Barbara, a.a.O., S. 25.

⁷ Vgl. Gaschke, Susanne: Irgendjemand wird schon helfen; in: Die Zeit, Nr. 30, 22.07.1999; online im Internet <http://www.zeit.de/1999/33/Solidaritaet_ermoeneglichen>, [zugegriffen am 06.08.11], S. 8.

⁸ Vgl. Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M. 1998, S. 235.

⁹ Vgl. Gerhards, Jürgen: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien; in: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2002, S. 135-158, S. 140.

Solidarität aller Gemeinschaftsmitglieder abzielt¹⁰, wird hier im Sinne einer kollektiven europäischen Identität interpretiert. Das Fehlen einer solchen stellt einen verbreiteten Einwand gegen die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union dar.¹¹ Daher soll, gestützt auf die Umfragen des Eurobarometers, die die Kommission seit 1973 halbjährlich durchführt, eruiert werden, ob beziehungsweise inwiefern eine kollektive europäische Identität besteht. Darüber hinaus wird die These untersucht, ob eine kollektive europäische Identität durch eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozess befördert werden kann. Ein weiteres Kriterium von Zürn verlangt nach Zonen der Deliberation. Das Modell der deliberativen Demokratie steht im Zentrum der Europaforschung, da es für eine Übertragung auf supranationale politische Systeme besonders geeignet erscheint und wird auch in der vorliegenden Untersuchung, insbesondere aufgrund der herausragenden Relevanz einer transnational organisierten, vertikal und horizontal durchlässigen europäischen Zivilgesellschaft innerhalb dieses Modells, mehrfach Anwendung finden. Da sich die deliberative Qualität der EU-Politik vor allem durch das Bestehen einer politischen Öffentlichkeit absichert¹², wird im Rahmen des Deliberationskriteriums primär erarbeitet, inwiefern eine solche in Europa besteht und welche Rolle der Zivilgesellschaft bei der Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit zukommt. Auch das Repräsentationskriterium, im Rahmen dessen insbesondere institutionell bedingte Demokratiedefizite der EU aufgedeckt werden¹³, wird im Hinblick auf eine möglicherweise repräsentative Funktion der europäischen Zivilgesellschaft untersucht. Das Reversibilitätskriterium politischer Beschlüsse stößt bei einer Anwendung auf die EU auf die Schwierigkeit, dass die Revision einmal getroffener Entscheidungen in einem komplexen Mehrebenensystem mit hohen Austrittskosten verbunden ist. Ferner steht es dem europäischen Diktum des kapitalistischen Fortschrittsglaubens und des eigendynamischen marktwirtschaftlichen Systems diametral entgegen.¹⁴ Hier wird allerdings die These vertreten, dass insbesondere bürgernahe politische Entscheidungen wechselnden Umständen unterliegen und nach einer prinzipiellen Reversibilität verlangen.

Nachdem die demokratietheoretischen Anforderungen und die hierin der Zivilgesellschaft zukommende Rolle erörtert worden ist, kann im anschließenden Kapitel eruiert werden,

¹⁰ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 235.

¹¹ Vgl. u.a. Scharpf, Fritz: Regieren in Europa: effektiv und demokratisch, übersetzt von Christoph Schmid, [Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Sonderband], Frankfurt a.M./New York 1999, S. 13.

¹² Vgl. Knodt, Michèle/Finke, Barbara: a.a.O., S. 15.

¹³ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 243.

¹⁴ Vgl. ebenda, S. 242f.

inwiefern die Union bemüht und gewillt ist, dieser Rolle Rechnung zu tragen beziehungsweise inwiefern eine größere Bürgerbeteiligung und ein höheres zivilgesellschaftliches Engagement auf europäischer Ebene auch institutionell verankert ist. Hier wird zunächst auf das 2001 von der Kommission veröffentlichte Weißbuch „Europäisches Regieren“ verwiesen, da der Einbindung der Zivilgesellschaft in Europa hier ein eigenes Unterkapitel gewidmet ist und somit die Integration gesellschaftlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozess zumindest theoretisch einer Revision unterzogen wird.¹⁵ Ferner wird die Unionsbürgerschaft betrachtet, die mit der Institutionalisierung von europäischen Bürgerrechten einen bedeutenden Schritt für eine breitere europäische Bürgerpartizipation darstellt. Der mit der Unionsbürgerschaft institutionalisierte Bürgerstatus erfüllt des Weiteren eine grundlegende Voraussetzung für das Ent- und Bestehen einer europäischen Zivilgesellschaft und kann eine postnationale, europäische Identität befördern.¹⁶ Die Komitologie, die das beratende Ausschusswesen der EU bezeichnet, ist hier zum einen deshalb von Belang, weil der ihr angehörende Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) offizieller Repräsentant der organisierten Zivilgesellschaft auf Gemeinschaftsebene ist. Zum anderen wird den Komitologie-Verfahren ein deliberativer Charakter zugeschrieben, weshalb das europäische Ausschusswesen Anknüpfungspunkt supranationaler, deliberativer Demokratiemodelle ist.¹⁷

Die Einteilung des abschließenden Kapitels basiert letztlich auf der These, dass sich die Differenzen zwischen einer die zivilgesellschaftliche Inklusion befürwortenden und einer diese tendenziell ablehnenden Theorie, in der Unterscheidung zwischen „input-orientierter“ und „output-orientierter“ Legitimation widerspiegeln. Die Input-Perspektive, die auf dem normativen Prinzip einer „Herrschaft durch das Volk“ insistiert, wird hier von Jürgen Habermas und Emanuel Richter repräsentiert, die ihre Modelle input-orientierter Legitimation explizit auf die EU anwenden. Eine output-orientierte Legitimation des europäischen Mehrebenensystems, die sich auf das funktionale Prinzip politischer Effizienz und eine „Herrschaft für das Volk“ beruft, findet sich bei Fritz Scharpf.¹⁸

Ziel der Arbeit ist, anhand des Konzepts der Zivilgesellschaft darzulegen, dass die europäische Demokratie durch eine aktive Bürgerschaft gelebt werden muss, um dem

¹⁵ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 80.

¹⁶ Vgl. Dahrendorf, Ralf: Die gefährdete Civil Society; in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): Europa und die Civil Society, [Castelgandolfo-Gespräche 1989], Stuttgart 1991, S. 247-263, S. 259.

¹⁷ Vgl. hierzu u.a. Neyer, Jürgen: The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory; in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrsg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics. Oxford/Portland 1999, S. 219-238.

¹⁸ Vgl. Scharpf, Fritz: a.a.O., S. 12 f.

legitimatorischen Defizit der EU entgegenzuwirken. Denn Demokratie entfaltet und erhält sich durch die ständige Konfrontation von Staat und ziviler Gesellschaft.¹⁹

¹⁹ Vgl. Köbler, Reinhart: Transformation und Transition als Ausdruck sozialer Kämpfe und gesellschaftlicher Prozesse; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, Zivilgesellschaften im Transformationsprozess, Heft 1, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 62.

2 Zivilgesellschaft in Europa: Zu Historie und Definition eines vielschichtigen Begriffs

In den öffentlichen und wissenschaftlichen Debatten in Europa ist der Begriff der Zivilgesellschaft, spätestens seit den 1980er Jahren, zu einem viel verwendeten Modewort geworden. Seine Definition ist jedoch mit der Schwierigkeit einer vielfältigen, teils unpräzisen Verwendungsweise konfrontiert. Zivilgesellschaft stellt keinen klar umrissenen Begriff dar; sein Bedeutungsgehalt bleibt amorph. So schwimmt die Bedeutung des symbolträchtigen Begriffs in der kontrovers geführten *civil society*-Debatte.²⁰ Die Komplexität des Terminus erschließt sich vor seinem begriffsgeschichtlichen Hintergrund, denn ältere Konnotationen wirken bis heute nach. Eine terminologische Einheitlichkeit ist jedoch auch historisch nicht gegeben. Hinzu kommen Probleme bei der Übersetzung: Während im Englischen neben der *civil society*, die Begriffe *citizen* und *citizenship* verwendet werden, unterscheidet der Franzose zwischen *bourgeois* und *citoyen*. Im Deutschen – so könnte man sich einer Übersetzung annähern – oszilliert das Wort „Bürger“ zwischen *bourgeois* und *citoyen* und „bürgerlich“ zwischen *bourgeois* und *civil*. Eine für die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Konzept der Zivilgesellschaft notwendige Definition setzt eine Klärung der verschiedenen, in sich verflochtenen europäischen Ideenstränge, voraus.

2.1 Begriffsgeschichte

Die Begriffsgeschichte der Zivilgesellschaft beginnt bei Aristoteles (384-322 v. Chr.) und seinem Konzept der *koinonia politiki*, das während des Mittelalters und bis ins 18. Jahrhundert hinein den gültigen Sprachgebrauch prägt.²¹ Die *koinonia politiki* bezeichnet die dem Menschen als einem von Natur aus politischem Wesen (*zoon politikon*) angemessene Lebensweise, die durch Vereinigung Freier und Gleicher in der Polis ihren Ausdruck gewinnt. Die Polis und ihre politische Ordnung zeichnen sich durch die demokratische Selbstherrschaft

²⁰ Vgl. Gaschke, Susanne: a.a.O., S. 8.

²¹ Vgl. Riedel, Manfred: Gesellschaft, bürgerliche; in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Band 2, Stuttgart 1975, S. 719-800, S. 722.

ihrer Bürger aus.²² Diese sind als Mitglieder der politischen Gesellschaft Regierte und Regierende zugleich, das heißt, die *koinonia politiki* ist gekennzeichnet durch die Einheit von Staat und bürgerlicher Gesellschaft: „Endlich ist die [...] vollkommene Gesellschaft der Staat, die [...] um des vollkommenen Lebens willen besteht“.²³ Die Polis ist demnach als politische Gesellschaft eine Gemeinschaft von Bürgern, die sich zur Verwirklichung des guten, das heißt tugendhaften und glücklichen, Lebens miteinander vereinigt haben. Das aristotelische Bürgerverständnis bleibt jedoch auf den männlichen athenischen Besitzbürger beschränkt und basiert auf der Klassifizierung der Polisbewohner in Freie, Freie minderen Rechts (Frauen), Noch-nicht-Freie (Kinder) und Unfreie (Sklaven). Neben dieser Unterscheidung zwischen Bürgern und Nicht-Bürgern beruht die terminologische Normierung bei Aristoteles auf der Abgrenzung der bürgerlichen Gemeinschaft (Polis) von der häuslichen Gemeinschaft (Oikos). Der Oikos umfasst die Sphäre des Privaten, der Familie und des Hauses; hier wird der Großteil der Arbeit geleistet und die Befriedigung der Grundbedürfnisse gesichert, die wiederum Prämisse für das Funktionieren der Polis ist. Im Gegensatz zur Polis ist der Oikos durch Ungleichheit und Machtasymmetrie gekennzeichnet; der Hausherr herrscht als Oikosdespot über Frau, Kinder und Sklaven.²⁴ Die häusliche Hierarchie sichert dem Mann die für seine politische Funktion notwendige Unabhängigkeit: „Der Bürger kann nur deshalb Bürger sein, weil er, das Private beherrschend, [...] der Sphäre der Arbeit und der ökonomischen Produktion enthoben ist“.²⁵ Während also Staat und Zivilgesellschaft in der antiken Vorstellung identisch sind, ist die Ökonomie strikt vom Politischen getrennt. Mit der mittelalterlichen Aristoteles-Rezeption und der Übersetzung der *koinonia politiki* in *societas civilis* durch Leonardo Brunis (1369-1444) beginnt die lateinische Begriffstradition. Der synonyme Gebrauch von *civilis* und *politicus* zeigt, dass Brunis hierbei nicht zwischen ziviler und politischer Gesellschaft differenziert. Ferner ist auch dem Mittelalter die Dichotomie von Staat und Gesellschaft noch völlig unbekannt, was insbesondere durch die spätere Ausdehnung des Begriffs auf den klassischen bis ins 18. Jahrhundert gebräuchlichen Ausdruck *societas civilis sive res publica* zum Ausdruck kommt. Die aristotelische Konzeption der Gesellschaft bleibt also in der mittelalterlichen Scholastik weitgehend

²² Vgl. Schade, Jeanette: „Zivilgesellschaft“. Eine vielschichtige Debatte, Duisburg 2002, S. 9.

²³ Aristoteles: Philosophische Schriften, Band 4, übersetzt von Eugen Rolfes, Hamburg 1995, S.

4.

²⁴ Vgl. Fein, Elke/Matzke, Sven: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa; in: Segbers, Klaus (Hrsg.): Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft, Heft 7, 2. Auflage, Berlin 1997, S. 10.

²⁵ Vgl. Riedel, Manfred: a.a.O.

erhalten, nur dass Thomas von Aquin (1225-1274), der damaligen Weltordnung entsprechend, der *societas civilis* eine *societas divina*, eine göttliche Gemeinschaft, hinzufügt.²⁶

Die Abkehr vom politischen Aristotelismus und der einhergehende Wandel der antiken und mittelalterlichen *societas civilis* hin zur neuzeitlichen Bedeutung von Zivilgesellschaft beginnt mit der Phase des Absolutismus.²⁷ Im Zuge der Auflösung des dualistischen Herrschaftssystems des Ständestaats zugunsten des Alleinherrschers entsteht erstmals eine Dualität zwischen Staat und Gesellschaft.²⁸ Im Gegensatz zur antiken Vorstellung einer Einheit von Staat und Gesellschaft geht beispielsweise Thomas Hobbes' (1588-1679) neuzeitliche Vertragstheorie davon aus, dass eine Gesellschaft, um sich überhaupt erst konstituieren zu können, von einem omnipotenten Staat zusammengehalten und gezügelt werden muss.²⁹ Als Resultat seiner negativen politischen Anthropologie erscheint der Staat nicht nur als einzige politische Macht, sondern zugleich „als Hüter des Gemeinwohls und in diesem Sinne als das eigentlich Zivile, die zu steuernde Gesellschaft hingegen als unzivil“.³⁰

Die moderne, zunehmend normative Umprägung des Begriffs der Zivilgesellschaft fällt in die Zeit der Aufklärung des 17. und 18. Jahrhunderts. Im europäischen Selbstverständnis ist Zivilgesellschaft nun zunehmend durch die Abgrenzung von nicht-europäischen Weltgegenden, beziehungsweise durch die Differenz zur „Barbarei“, als Prozess zunehmender Zivilisierung definiert.³¹ John Locke (1632-1704) plädiert in „Two Treatises of Government“ für die Souveränität des Volkes und einen Freiheit, Gleichheit und Eigentum garantierenden Staat. Für Locke ist die primäre Sphäre sozialen Lebens die Ökonomie, und so impliziert sein Begriff von Zivilgesellschaft, die zwar als politische Gesellschaft dem Staat entgegengesetzt wird, letztlich einen auf Privateigentum basierenden apolitischen Status. Im deutschen Sprachgebrauch und auch in der gesellschaftlichen Lebenswelt, wo der Begriff der Bürgergesellschaft etwa seit Beginn des 18. Jahrhunderts gebräuchlich ist, spielt der Besitz von Privateigentum ebenfalls die zentrale Rolle für die Zugehörigkeit zur bürgerlichen Gesellschaft. Auch Theoretiker der schottischen Aufklärung, wie Adam Ferguson, David Hume und Adam Smith, definieren Zivilgesellschaft über die Organisation wirtschaftlicher

²⁶ Vgl. Fein, Elke/Matzke, Sven: a.a.O., S. 11f.

²⁷ Vgl. Cohen, Jean L./Arato, Andrew: *Civil Society and Political Theory*, 5. Auflage, New Baskerville 1999, S. 87f.

²⁸ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 10.

²⁹ Vgl. Hobbes, Thomas: *Leviathan*, (1651), Klenner, Hermann (Hrsg.), Hamburg 1996, S. 95.

³⁰ Coreth, Emmerich/Schöndorf, Harald: *Philosophie des 17. und 18. Jahrhunderts*, Stuttgart 1990, S. 57.

³¹ Vgl. Kocka, Jürgen: *Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen*; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): *Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen*, Frankfurt a. M. 2000, S. 13-40, S. 15.

Prozesse. Während Fergusons (1723-1816) Zivilgesellschaftsentwurf neben Warenaustausch noch Rechtsstaatlichkeit, Regieren und Verteidigung umfasst, setzt Adam Smith (1723-1790) die Zivilgesellschaft mit der wirtschaftlichen Sphäre gleich.³² Mit der zunehmenden Relevanz der Ökonomie für die Erklärung gesellschaftlicher und politischer Zusammenhänge löst sich das aristotelische Dogma von der Beziehungslosigkeit von Ökonomik und Politik auf. Somit sprengt die moderne Ökonomie den engen Rahmen des Oikos und wandelt sich zu einer normativ neutralisierten, rein rationalen Tätigkeit, die keine andere Logik anerkennt als die des Nutzenkalküls.³³

Die Begriffe „Zivilgesellschaft“, „Bürgergesellschaft“ und „bürgerliche Gesellschaft“ sind noch zur Zeit der Französischen Revolution synonyme Bezeichnungen³⁴, die Dichotomie von *civil* und „politisch“ findet sich aber bereits in Montesquieus (1689-1755) Differenzierung zwischen der Willensvereinigung und der politischen Machtübertragung in seinem Hauptwerk „De l’esprit des lois“ von 1748:

„Une société ne saurait subsister sans un government. La reunion de toutes les forces particulières forme ce qu’on appelle l’Etat Politique. [...] La reunion des as volontés est ce qu’on appelle l’ Etat Civil.“³⁵

Ferner unterscheidet Montesquieu zwischen politischem und zivilem Recht, wobei ersteres das Verhältnis von Regierenden und Regierten regelt, während das zivile Recht für die Regelung der Beziehungen der Gesellschaftsmitglieder untereinander zuständig ist. Sein Konzept der zivilen Gesellschaft ist jedoch nicht apolitisch, sondern zielt vielmehr auf die Repolitisierung einer privilegierten Zivilgesellschaft, wobei *corps intermédiaires* eine zentrale Rolle für die Interessenvermittlung spielen.³⁶

Immanuel Kants (1724-1804) Zivilgesellschaftskonzeption forciert insbesondere das Moment des Friedens, da sich eine vitale Zivilgesellschaft nur im Friedenszustand voll entwickeln könne.³⁷ In seiner Schrift „Zum ewigen Frieden“ entwirft Kant die zentralen Elemente einer internationalen Friedensordnung, die als zivilgesellschaftlich betrachtet werden kann.³⁸

³² Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 10ff.

³³ Vgl. Dubiel, Helmut: Ungewissheit und Politik, Frankfurt am Main 1994, S. 71.

³⁴ Vgl. Kocka, Jürgen: Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel, Berlin 2001; online im Internet <<http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2001/po1-801.pdf>>, [zugegriffen am 20.09.2011], S. 7.

³⁵ Montesquieu, Charles de Secondat: De l’Esprit des lois, (1748), Derathè, Robert (Hrsg.), 1978 Paris, S. 81.

³⁶ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 11.

³⁷ Vgl. Kant, Immanuel: Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht, (1784); in: derselbe, Werkausgabe, Band XI, 10. Auflage, Frankfurt a.M. 1993, S. 33-55, S. 42.

³⁸ Vgl. hierzu Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, (1795), Malter, Rudolf (Hrsg.), Stuttgart 1984.

Hoffnungsträger für eine sich zivilisierende Welt ist seine Vorstellung der vernunftbegabten, mündigen Bürger, in die sich die Untertanen zu verwandeln haben. Allerdings sieht Kant in der zivilen Gesellschaft Staat und Gesellschaft zusammengeführt und schließt ein Widerstandsrecht der Bürger gegen eine staatliche Übermacht explizit aus.³⁹ Aus Konzeptionen hingegen, die Staat und Zivilgesellschaft strikt unterscheiden, lässt sich ein Widerstandsrecht gegen ungerechte Herrschaft ableiten, wie es beispielsweise das Revolutionsrecht des deutschen Idealisten Johann Gottlieb Fichte (1742-1814) formuliert.⁴⁰ Insgesamt akzentuiert sich der Zivilgesellschaftsbegriff des 18. Jahrhunderts, insbesondere in den absolutistisch regierten Ländern Europas, durch Abwehrkämpfe gegen den Obrigkeitsstaat. Den Höhepunkt subversiven Aufbegehrens nach Bürgerpartizipation bildet hierbei die Französische Revolution. Erst hier entsteht unter dem Postulat der Mündigkeit der Bürger unser neuzeitlicher Begriff von Zivilität.⁴¹ Dieser erhält zu jener Zeit, durch seine kritische Differenz zum Status quo, eine stark normative Prägung, wird zum „Bewegungs- und Zielbegriff, antitraditional, antiständisch, aufklärerisch-modern, utopisch“.⁴² Im 19. Jahrhundert erfährt der Begriff der Zivil- beziehungsweise der Bürgergesellschaft durch den Einfluss der beginnenden Industrialisierung und des sich durchsetzenden Kapitalismus eine Umdefinition. Unser heutiges Verständnis von Zivilgesellschaft knüpft an den semantischen Gehalten dieser Phase an, die insbesondere von der Definition der bürgerlichen Gesellschaft durch den wichtigsten Vertreter des Deutschen Idealismus, Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770-1831), geprägt sind.⁴³ In den „Grundlinien der Philosophie des Rechts“ (1821) legt Hegel seine Theorie der Bürgergesellschaft dar, wobei er gleichsam eine Synthese verschiedener Ideenstränge und Zeitepochen vollzieht. Insbesondere dem aufklärerischen Gedankengut entnimmt er zentrale Annahmen seines Konzepts, so den kantischen Universalismus individueller Bürgerrechte, die unter anderem von Montesquieu ausgearbeitete Entgegensetzung von Staat und ziviler Gesellschaft sowie die insbesondere bei

³⁹ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 12.

⁴⁰ Vgl. Fichte, Johann Gottlieb: Beitrag zur Berichtigung aller Urteile des Publikums über die Französische Revolution, (1793), Hamburg 1973, S. 10ff.

⁴¹ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa. Aspekte einer nachholenden Zivilisierung, Opladen 1999, S. 138.

⁴² Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, a.a.O., S. 7.

⁴³ Vgl. Rucht, Dieter: Europäische Zivilgesellschaft oder zivile Interaktionsformen in und jenseits von Europa; in: Knodt, Michèle /Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 31-54, S. 45.

Adam Smith zentrale Rolle der Ökonomie als soziale und materielle Basis der bürgerlichen Gesellschaft.⁴⁴ Bei Hegel ist die

„bürgerliche Gesellschaft [...] die Differenz, welche zwischen Familie und den Staat tritt, wenn auch die Ausbildung derselben später als die des Staates erfolgt; denn als die Differenz setzt sie den Staat voraus, den sie als Selbstständiges vor sich haben muß, um zu bestehen.“⁴⁵

Sein Begriff von Bürgergesellschaft, der auf eine Wirtschaftsgesellschaft hinausläuft, definiert sich also in scharfer Abgrenzung zum und zugleich in Abhängigkeit vom Staat. Des Weiteren enthält die hegelsche bürgerliche Gesellschaft drei Momente: das System der Bedürfnisse und deren Befriedigung, das System der Rechtspflege, insbesondere den Schutz des Eigentums, sowie die Polizei und Korporationen, die hier Zusammenschlüsse von Ständen bezeichnen.⁴⁶ Durch diese Korporationen, die als eine Art „zweite Familie“ fungieren, erhält das Sittliche Einzug in die Bürgergesellschaft.⁴⁷ Während der hegelschen bürgerlichen Gesellschaft die männlichen Besitzbürger sowie alle, die von ihnen abhängen, angehören, bleibt die Zugehörigkeit zur eigentlich politischen Gesellschaft exklusiv den selbstständigen Bildungsbürgern als „Aristokratie der bürgerlichen Gesellschaft“⁴⁸ vorbehalten. Mit dieser Ausgrenzung der Besitzlosen und dem einhergehenden Klassencharakter der bürgerlichen Gesellschaft keimt die Diskussion um die soziale Frage auf. Nicht zuletzt basierend auf den Thesen des Kritikers der bürgerlichen Gesellschaft, Karl Marx (1818-1883), assoziiert man bürgerliche Gesellschaft nun mit Ungleichheit, Eigennutz, Ungerechtigkeit und Kapitalismus.⁴⁹ Marx betrachtet den Staat als Instrument der Bourgeoisie zur Reproduktion ihrer Vormachtstellung, die herrschende Klasse bildet ihm nach „zu allen Zeiten die Basis des Staats und der sonstigen idealistischen Superstruktur“.⁵⁰ Somit vollzieht er die Wende vom Idealismus und hegelschen Dualismus zum historischen Materialismus. Das bedeutet, er betrachtet die Gesellschaft nicht länger als ideengesteuert, sondern sieht die herrschenden Verhältnisse als Ergebnis materieller Bedingungen und Produktionsverhältnisse.⁵¹ In Bezug auf die eingangs erwähnte Übersetzungsproblematik ist hier zu

⁴⁴ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 12.

⁴⁵ Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, (1820), Klenner, Hermann (Hrsg.), Berlin 1981, S. 220.

⁴⁶ Vgl. Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: a.a.O., S. 226.

⁴⁷ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 13.

⁴⁸ Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: a.a.O., S. 223.

⁴⁹ Vgl. Kocka, Jürgen: Neues über Zivilgesellschaft, a.a.O., S. 8.

⁵⁰ Marx, Karl/Engels, Friedrich: Die deutsche Ideologie, (1845-1847); in: Karl Marx, Friedrich Engels, Ausgewählte Werke in sechs Bänden, Band 1, Frankfurt am Main 1970, S. 273.

⁵¹ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 13f.

bemerken, dass der durchweg negativ konnotierte marxische Begriff der Bürgergesellschaft im Englischen ebenfalls mit „civil society“ übersetzt wird. Diese beschreibt Marx wie folgt:

„Die bürgerliche Gesellschaft umfaßt den gesamten materiellen Verkehr der Individuen innerhalb einer bestimmten Entwicklungsstufe der Produktivkräfte. Sie umfaßt das gesamte kommerzielle und industrielle Leben einer Stufe und geht insofern über den Staat und die Nation hinaus, obwohl sie andererseits wieder nach außen hin als Nationalität sich geltend machend, nach innen als Staat sich gliedern muß.“⁵²

Interessant ist auch die in marxischer Tradition stehende Thematisierung der Zivilgesellschaft bei Antonio Gramsci (1891-1937), der als Journalist, Politiker und Philosoph die Kommunistische Partei Italiens mitbegründete. Hier wird neben dem wirtschaftlichen Unter- und dem staatlichen Überbau die kulturelle Ebene als weiteres Hegemonieinstrument der herrschenden Klasse betont. Diese dritte Sphäre umfasst die Familie sowie die institutionalisierte politische Kultur moderner Gesellschaften und ist somit Moment der Herrschaft und des Widerstands zugleich. Das heißt Zivilgesellschaft, definiert als die Gesamtheit der ideologisch-kulturellen Beziehungen und deren Institutionen, ist zwar zunächst primär dem staatlichen Überbau zuzuordnen, kann jedoch auch Ausgangspunkt einer Bewegung von unten sein.⁵³

Der semantische Wandel im 19. Jahrhundert hat – insbesondere im deutschen Sprachgebrauch – dramatische Folgen für den Zivilgesellschaftsbegriff. Denn während „bürgerliche Gesellschaft“ nun primär als Begriff der Kritik und Polemik und nicht länger als positiv utopischer Zielbegriff gebraucht wird, verschwinden „Bürgergesellschaft“ und „Zivilgesellschaft“ im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert weitgehend aus der politischen und wissenschaftlichen Terminologie.⁵⁴

2.2 Zivilgesellschaftstheorien des 20. Jahrhunderts

Im Europa des 20. Jahrhunderts findet sich zunächst eine durch Weltkriege und Diktatur stark geschwächte Zivilgesellschaft. Auch wenn sich bereits in der Zwischen- und Nachkriegszeit wieder eine gewisse Zivilität als notwendiges Gegenmodell zu Nationalismus und Faschismus formiert⁵⁵, kommt es erst in den 1980er Jahren zu einem Wiederaufleben der civil society-Debatte. Der nun durchweg positiv konnotierte Terminus – der seither nicht länger mit dem

⁵² Marx, Karl/Engels, Friedrich: a.a.O., S. 273.

⁵³ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 15.

⁵⁴ Vgl. Kocka, Jürgen: Neues über Zivilgesellschaft, a.a.O., S. 10.

⁵⁵ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 142.

behafteten Begriff der bürgerlichen Gesellschaft, sondern mit dem weniger festgelegten Begriff der Zivilgesellschaft ins Deutsche übersetzt wird – entwickelt sich in dieser Zeit zum Schlüsselwort anti-diktatorischer Kritik in Ostmitteleuropa. Durch dissidente Intellektuelle, die in Konfrontation mit dem repressiven osteuropäischen Staatsapparat klassische Konzepte der politischen Ideengeschichte zum begrifflichen Instrument und Kampfbegriff umformulieren, gelangt das Konzept als Theorie-Reimport in den Westen Europas, um dort die kritische Demokratietheorie zu befruchten.⁵⁶ Es entsteht eine Reihe postmoderner Zivilgesellschaftstheorien, die im Folgenden überblickshalber und ohne Anspruch auf Vollständigkeit kurz vorgestellt werden. Für eine Kategorisierung der verschiedenen Zivilgesellschaftstheorien bieten sich diverse Optionen an. Der kommunitaristische Politikwissenschaftler Charles Taylor beispielsweise teilt die Ansätze zwei Strängen politischer Theorie zu: Der auf Montesquieu referierenden M-Linie, die ein integratives Modell von Zivilgesellschaft repräsentiert, und der auf Lockes Naturzustand basierenden L-Linie, welche den dichotomischen Aspekt von Zivilität, beispielsweise die Notwendigkeit diskursiver Öffentlichkeit, betont.⁵⁷ Die folgende Darstellung orientiert sich an der Kategorisierung des Soziologen Georg Kneer, der eine Einteilung in liberale, kommunitaristische, diskurstheoretische und radikaldemokratische Konzepte vornimmt.⁵⁸ Die antiökonomische Tendenz osteuropäischer Zivilgesellschaftstheorien findet, nicht zuletzt durch die Krise des demokratischen Wohlfahrtsstaats, auch Anklang bei westlichen Diskursethikern wie Jürgen Habermas.⁵⁹ Die zunehmend dominierende Macht der Marktwirtschaft gegenüber der Gesellschaft führt dazu, dass einigen Theoretikern die Dichotomie zwischen Staat und Gesellschaft für eine zeitgemäße Konzeption der Zivilgesellschaft in marktwirtschaftlich orientierten Systemen nicht mehr genügt. Vielmehr müsse die moderne Zivilgesellschaft, sofern sie ihren Auftrag als demokratisierender Faktor erfüllen solle, nicht länger nur entgegen dem Staat, sondern auch gegenüber den Risiken der Dominanz des Marktes gestärkt werden.⁶⁰ Entsprechend weisen Jean L. Cohen und Andrew

⁵⁶ Vgl. Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen, a.a.O., S. 18f.

⁵⁷ Vgl. Taylor, Charles: Die Beschwörung der Civil Society; in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, S. 52-81; siehe auch Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 132-136.

⁵⁸ Vgl. Kneer, Georg: Zivilgesellschaft; in: Kneer, Georg (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe, München 1997, S. 228-251, S. 238.

⁵⁹ Vgl. Beyme, Klaus von: Zivilgesellschaft. Karriere und Leistung eines Modebegriffs; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M. 2000, S. 41-56, S. 44.

⁶⁰ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 29f.

Arato in ihrer speziell für marktwirtschaftliche, liberal-demokratische Gesellschaften konzipierten Zivilgesellschaftstheorie darauf hin, dass lediglich Organisationen, die nicht der Wirtschaft dienen, sondern ihre zivilgesellschaftliche Basis in der „Lebenswelt“⁶¹ haben, als Akteure der Zivilgesellschaft zu werten sind:

„Our point is that only a concept of civil society that is properly differentiated from the economy [...] could become the center of a critical political and social theory in societies where the market economy has already developed, or is in process of developing, its own autonomous logic. Otherwise, after successful transitions from dictatorship to democracy, the undifferentiated version of the concept embedded in the slogan 'society vs. state' would lose its critical potential.“⁶²

Somit ist der klassische Dualismus Staat versus Zivilgesellschaft zugunsten einer zivilgesellschaftlichen Opposition gegenüber der Ökonomie durchbrochen. Ferner unterstreichen Cohen und Arato das diskursive Moment der Zivilgesellschaft und beziehen sich hiermit auf Habermas' „Theorie des kommunikativen Handelns“.⁶³ Habermas arbeitet die Rolle der Zivilgesellschaft als intermediäre Instanz in seinem Werk „Faktizität und Geltung“ (1992) auf. Hierin grenzt er die Zivilgesellschaft gegen Staat und Markt, aber auch gegen die intermediäre Welt der politischen Parteien und der Bürokratie ab, die in der repräsentativen Demokratie zunehmend dominieren.⁶⁴ Auch Habermas ordnet die Zivilgesellschaft der Lebenswelt zu, die als Sphäre des Privaten den Funktionssystemen von Politik und Wirtschaft gegenübersteht:

„Die Zivilgesellschaft setzt sich aus jenen mehr oder weniger spontan entstandenen Vereinigungen, Organisationen und Bewegungen zusammen, welche die Resonanz, die die gesellschaftlichen Problemlagen in den privaten Lebensbereichen finden, aufnehmen, kondensieren und lautverstärkend an die politische Öffentlichkeit weiterleiten.“⁶⁵

Nach dieser Definition sind advokatorisch-humanitäre Organisationen die größten Hoffnungsträger für das Fortbestehen zivilgesellschaftlicher Strukturen.⁶⁶ Auch wenn Habermas der Zivilgesellschaft keine zentrale Steuerungsfunktion zuschreibt, so könne sie doch in gesellschaftlichen Konfliktsituationen in Maßen unter anderem über die Medien Einfluss auf Politik und Wirtschaft ausüben.⁶⁷ Somit betrachtet er die Zivilgesellschaft als die soziale Grundlage autonomer Öffentlichkeit, das heißt als „die gesellschaftliche Basis für eine vitale, zwischen Ökonomie und Staat fungierende öffentliche Kommunikation, in der sich der

⁶¹ Die Lebenswelt ist frei von den Zwängen des Systems, das durch die kapitalistische Produktionsweise bestimmt ist, siehe zum Habermasschen Konzept der Lebenswelt: Habermas, Jürgen: Theorie des kommunikativen Handelns, in zwei Bänden, Frankfurt a.M.Jahr, S. 1981.

⁶² Cohen, Jean L./Arato, Andrew: a.a.O., S. 53.

⁶³ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 30.

⁶⁴ Vgl. Beyme, Klaus von: a.a.O., S. 46.

⁶⁵ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992, S. 443.

⁶⁶ Vgl. ebenda, S. 442.

⁶⁷ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 30f.

Staatsbürger bewähren soll“.⁶⁸ Den institutionellen Kern bilden hierbei die „nicht-staatlichen und nicht-ökonomischen Zusammenschlüsse und Assoziationen auf freiwilliger Basis“.⁶⁹ In Habermas' diskursethischem Demokratiemodell der deliberativen Politik wirkt die zivilgesellschaftliche politische Öffentlichkeit zwar auf die politischen Entscheidungsträger ein, zugleich aber werden Staatsapparat und Regierungsinstitutionen als gesellschaftliche Steuerungsinstitutionen akzeptiert. Somit ordnet Habermas sein Demokratiemodell zwischen der liberalen Position, die ein staatszentriertes Verständnis von Politik suggeriert, und der republikanischen beziehungsweise kommunitaristischen Theorie ein, welche ein tendenziell gegen den Staat gerichtetes Politikverständnis aufweist.⁷⁰

Repräsentativ für die liberale Position ist John Rawls, der sich in seinem 1971 erschienenen Werk „Eine Theorie der Gerechtigkeit“ um eine philosophische Begründung des sozialen Liberalismus bemüht.⁷¹ Sein Gesellschaftsbild beruht auf dem in einer liberalen Demokratie durch die Bürgerrechte institutionalisierten Toleranzprinzip als notwendigem Abwehrmittel gegen eine despotische Gesellschaft. Im Toleranzprinzip bereits implizit enthalten ist der von Rawls postulierte Primat der Gerechtigkeit vor dem Guten. Hiernach muss der Staat, aufgrund der ethischen Ungebundenheit des Gerechtigkeitsbegriffs und seinem Vorrang vor dem Guten, das heißt vor inhaltlich bestimmten Konzeptionen vom „guten Leben“, Neutralität gegenüber partikularen Vorstellungen vom Guten wahren.⁷² Der liberale Denker Ralf Dahrendorf definiert die Zivilgesellschaft folgendermaßen:

„Civil societies sind im Allgemeinen gekennzeichnet durch die Existenz autonomer, d. h. nicht staatlich oder in anderer Weise zentral geleiteter Organisationen und Institutionen als Organe des Volkswillens. Politische Parteien und Gewerkschaften gehören hierzu, aber auch Industrieunternehmen und soziale Bewegungen, freie Berufe und autonome Universitäten, freie Kirchen und gemeinnützige Stiftungen. Doch der operationale Kern meines Begriffs der civil society liegt nicht in diesen Organisationen und Institutionen als solchen. Er liegt vielmehr in dem Ensemble von legitimen Ansprüchen, die man als Bürgerrechte bezeichnen kann.“⁷³

Libérale Konzepte der Zivilgesellschaft beziehen sich demnach insbesondere auf die Kernidee der Freiheit sowie die Wahrung der Bürgerrechte und involvieren auch Wirtschaftsvertreter und politische Parteien.

⁶⁸ Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M. 1996, S. 288.

⁶⁹ Ebenda, S. 435.

⁷⁰ Vgl. Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen, a.a.O., S. 277-292.

⁷¹ Vgl. Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1979, S. 81f.

⁷² Vgl. Rawls, John: Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989, Hirsch, Winfried (Hrsg.), Frankfurt a. M. 1994, S. 264f.

⁷³ Dahrendorf, Ralf: a.a.O., S. 262.

Der Kommunitarist Charles Taylor beschreibt die Zivilgesellschaft als

„[...] ein Netz selbstständiger, vom Staat unabhängiger Vereinigungen, die die Bürger in gemeinsamen interessierten Dingen miteinander verbinden und die durch ihre bloße Existenz oder Aktivität Auswirkungen auf die Politik haben können.“⁷⁴

Die liberale Zivilgesellschaftskonzeption grenzt sich seines Erachtens zu schwach vom Staat ab und läuft Gefahr, die Unterschiede zwischen Zivilgesellschaft und Staat zu verwischen und erstere somit ihres kritisch subversiven Potentials zu berauben.⁷⁵ Ferner machen die Kommunitaristen das im Toleranzprinzip implizierte Verhältnis von Individuum und Gesellschaft für den politischen Werteverfall moderner Gesellschaften verantwortlich, der durch wachsende Armut, Suchtprobleme, Rassismus, Korruption, Jugendkriminalität etc. zum Ausdruck kommt. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts hat das liberale Lager auf derartige Erscheinungen noch pragmatisch mit einer Interpretation als Wertepluralisierung geantwortet; die Verschärfung der Situation im auslaufenden Jahrhundert erlaube nach Meinung der Kommunitaristen solch eine Antwort nicht mehr. Sowohl den Liberalen als auch den Kommunitaristen geht es in ihrem Disput um die Konsolidierung der sozialen Lage einer sich fragmentierenden liberal-demokratischen Gesellschaft.⁷⁶ Taylor betrachtet eine liberale Gesellschaft als freie Assoziation von Individuen, jedes mit einer individuellen Vorstellung vom guten Leben.⁷⁷ Michael Walzer weist ebenfalls auf das atomistische Individuum der liberalen Konzeption hin und betont den theoretischen Primat des Kollektivs vor dem Einzelnen.⁷⁸ Denn die Gewährleistung der Bürgerrechte erfolgt durch die dem Individuum empirisch vorgeordnete Gesellschaft; die individuelle Identität ist durch die kollektive Identität bedingt.⁷⁹ Der Kommunitarismus betont, dass jegliches gemeinschaftliche Leben auf gemeinsamen Werten und einer einheitlichen Idee vom Guten basiert, die die Identifikation des Einzelnen mit der Gemeinschaft ermöglicht. Diese kollektive Identität sieht Taylor im Republikanismus und der in ihm enthaltenen patriotischen Identifikation angelegt.⁸⁰ Den Disput mit den Liberalen führt er letztlich auf eine Fehldeutung des Begriffs des Guten zurück; hiernach gelten die liberale Demokratie und das Toleranzprinzip eben als das

⁷⁴ Taylor, Charles: a.a.O., S. 52.

⁷⁵ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 27.

⁷⁶ Vgl. ebenda, S. 24f.

⁷⁷ Taylor, Charles: a.a.O., S. 109.

⁷⁸ Vgl. Walzer, Michael: A better vision. The idea of civil society. A path to social reconstruction, New York 1991, S. 159.

⁷⁹ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 26.

⁸⁰ Vgl. Taylor, Charles: a.a.O., S. 110. Vgl. hierzu auch Emanuel Richter: Das republikanische Europa, a.a.O.

kollektive Gut der liberalen Gesellschaft. Aus dieser Sicht liegen demokratischer Republikanismus und Liberalismus erdenklich nah beieinander.⁸¹

In der radikaldemokratischen Theorie, die hier exemplarisch zunächst insbesondere anhand des Frankfurter Trios Rödel, Frankenberg und Dubiel vorgestellt wird, spielt die Zivilgesellschaft als politisch aktive Bürgerschaft eine zentrale Rolle. Den defizitären Demokratien, die in der westlichen Welt insbesondere aus den Repräsentationsdefiziten eines „neokorporativ überformten Systems“⁸² erwachsen, ist ihres Erachtens nur mit einer Demokratisierung durch eine schrittweise Erweiterung der zivilgesellschaftlichen Einflussphäre zu begegnen. Hiernach soll die auf bloße Konsumenten reduzierte Wahlbürgerschaft in eine autonome assoziations-, konflikt- und handlungsfähige Zivilgesellschaft transformiert werden.⁸³ Diese umfasst den Teil gesellschaftlichen Lebens, der autonom gegenüber Verwaltung, Staat und Wirtschaft „selbstorganisierte Aktivitäten und Assoziationen gegenüber dem Staat als Ort der Macht“⁸⁴ ermöglicht. Die Forderung nach direktdemokratischen Verfahren der Bürgerpartizipation intendiert die Kontrolle einer zunehmend bürokratischen, korrupten Elitendemokratie:

„In the radical models, democracy is regarded as the principle of a continuous restitution of the possibilities to interact among citizens and to create flexible modes of inclusion into politics. Flexibility and openness stand against institutional immobility and spatial or functional closure.“⁸⁵

Diese Offenheit sieht der Radikaldemokrat im Modell der demokratischen Republik gewährleistet, das auf den Menschenrechten und der gegenseitigen Anerkennung der Bürger als Freie und Gleiche basiert. Einer politisch aktiven Zivilgesellschaft muss allerdings die Durchdemokratisierung der Gesamtgesellschaft vorausgehen, um somit die Spannung zwischen dem „symbolischen Dispositiv der Demokratie“⁸⁶ und der gesellschaftlichen Realität zu überbrücken. Die Zivilgesellschaft nimmt aus radikaler Perspektive dort Gestalt an,

„[...] wo Menschen kämpfen, ohne von der Idee besessen zu sein, die Macht zerschlagen oder selbst übernehmen [...] zu müssen, sondern wo Mauern niedergedrückt werden, die die Gruppen voneinander trennen, wo Meinungen, die normalerweise unterdrückt werden, kontrovers und frei zirkulieren, wo normalerweise verbotene Orte und Plätze vorübergehend besetzt werden.“⁸⁷

⁸¹ Vgl. Taylor, Charles: a.a.O., S. 118f.

⁸² Rödel, Ulrich/Frankenberg, Günter/Dubiel, Helmut: Die demokratische Frage, Frankfurt a. M. 1989, S. 98.

⁸³ Vgl. ebenda, S. 98f.

⁸⁴ Ebenda, S. 56.

⁸⁵ Richter, Emanuel: The European Union Regarded from the Viewpoint of Radical Democracy, unveröffentlichtes Dokument, 2011, S. 4.

⁸⁶ Rödel, Ulrich/Frankenberg, Günter/Dubiel, Helmut: a.a.O., S. 91.

⁸⁷ Ebenda, S. 126.

Demnach kommt der Sicherung öffentlicher Räume und bislang hierarchisch strukturierter gesellschaftlicher Segmente wie Schulen und Universitäten ein zentraler Stellenwert zu. Ferner müssen sich Politiker sowie alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen an den in zivilgesellschaftlichen Diskussionsforen gewonnenen Autonomieansprüchen messen. In den diskursiven Auseinandersetzungen kann eine kommunikations- und konfliktfähige Zivilgesellschaft auf friedliche Weise ihre Handlungsspielräume erweitern.⁸⁸ Der radikaldemokratische Ansatz verweist außerdem auf die Abhängigkeit demokratischen Verhaltens und politischer Beteiligung von sozialen Faktoren; so wird die Sicherung der Grundbedürfnisse zur Grundlage politischer Kommunikation. Denn erst die soziale Absicherung ermöglicht „Handlungs-, Organisations- und Konfliktfähigkeit“⁸⁹ der Bürger. Hieraus ergibt sich Sinn und Notwendigkeit der wechselseitigen Verpflichtung aller Gesellschaftsmitglieder zur sozialen Hilfe als „Hilfe zur Selbsthilfe“.

2.3 Versuch einer Definition: Die europäische Zivilgesellschaft

Heutige Definitionen und Konzeptionen von Zivilgesellschaft weisen diverse Ablagerungen der hier schematisch dargestellten zivilgesellschaftlichen Theoriegeschichte auf. So werden die verschiedenen Konzeptionen, die sich teils verbinden lassen, teils aber auch intern heterogen sind, häufig in verwirrender Weise nebeneinander gestellt oder aber als verschiedene Gesichtspunkte der Zivilgesellschaft reflektiert. Dabei scheint es jedoch einen Punkt zu geben, der alle Vorstellungen von Zivilgesellschaft aus den verschiedenen historischen und geographischen Kontexten miteinander verbindet: die Bestimmung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft.⁹⁰ Die historische Betrachtung hat diesbezüglich eine Bedeutungsverschiebung von ihrer Einheit im politischen Aristotelismus hin zur Trennung von Staat und Gesellschaft zu Zeiten der Aufklärung ergeben. Ferner wurde herausgestellt, dass sich Zivilgesellschaftskonzeptionen in Bezug auf die bestehende Gesellschaftsordnung entwickeln, weshalb die modernen Zivilgesellschaftstheorien in Europa stets einen demokratie-theoretischen Bias erkennen lassen.⁹¹ Darüber hinaus aber bleibt die

⁸⁸ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 23.

⁸⁹ Vgl. Rödel, Ulrich/Frankenberg, Günter/Dubiel, Helmut: a.a.O, S. 188.

⁹⁰ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 16f.

⁹¹ Vgl. ebenda, S. 64.

Bedeutung des Begriffs auch heute vielfältig und uneindeutig.⁹² Da mit wandelndem Wortgebrauch nicht nur der Sinngehalt, sondern auch das Bezeichnete variieren kann, scheint eine der weiterführenden Analyse vorangehende Definition des hier verwandten Verständnisses von Zivilgesellschaft, beziehungsweise europäischer Zivilgesellschaft, unabdingbar.

Trotz diverser Uneinigkeiten zwischen den verschiedenen Theoretikern lässt sich dem modernen Zivilgesellschaftsdiskurs doch ein gewisses konsensuelles Konzentrat in Bezug auf die zugewiesenen Merkmale und Funktionen der Zivilgesellschaft entnehmen. Dieses umfasst, neben der allgemein normativen und demokratischen Ausrichtung, eine diskursive Praxis, ein sozial integratives Moment sowie Autonomie und eine kritische Kontrollfunktion gegenüber staatlichen Institutionen. Das Zivile, verstanden als Gegenpol zum Militärisch-kriegerischen, erlangt die Zivilgesellschaft durch die gewaltfreie, diskursive Austragung sozialer Konflikte. Auch die Betonung der Bürgertugenden, beziehungsweise der Verantwortung der Bürger gegenüber der Gesellschaft und die Vorstellung einer Kontrolle über die machthabenden Eliten, scheint die disputierenden Ideenstränge zu vereinen. Cohen und Arato sowie auch Habermas betonen darüber hinaus die Funktion einer *countervailing power* gegenüber der herrschenden Wirtschaftsordnung.⁹³ Hierbei ist zu bedenken, dass die Idee der Zivilgesellschaft den Markt und das kapitalistische Wirtschaftssystem nicht grundsätzlich verneint; die Logik der Ökonomie, bestimmt durch individuelle Nutzenmaximierung und ein auf Profit ausgerichtetes Rationalitätskalkül, sich aber grundlegend von der zivilgesellschaftlichen Logik unterscheidet. So ist auch die zivilgesellschaftliche Autonomie gegenüber dem herrschenden Regierungssystem nicht als Alternative zum Staat, sondern vielmehr als Chance für nichtstaatliche Konfliktlösungen zu verstehen.⁹⁴ Ferner sind zivilgesellschaftliche Akteure stets an ein hohes Maß autonomer Öffentlichkeit gebunden; Öffentlichkeit gehört zum Kern jeglicher Zivilgesellschaftskonzeption.⁹⁵

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Begriff der Zivilgesellschaft heute primär zwei Bedeutungen umfasst. Zunächst bezeichnet Zivilgesellschaft einen gesellschaftlich selbst organisierten Raum, der zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit angesiedelt ist und Vereine, soziale Bewegungen, Netzwerke, Assoziationen, Initiativen und Non-Governmental

⁹² Vgl. Arato, Andrew/Cohen, Jean L.: a.a.O., S. 83.

⁹³ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 33f.

⁹⁴ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas. Europäische Öffentlichkeit und europäische Zivilgesellschaft; online im Internet <library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50361.pdf>, [zugegriffen am 05.09.2011], S. 8.

⁹⁵ Vgl. ebenda, S. 11.

Organizations (NGO's) einschließt, die Einfluss auf die Politik ausüben, ohne nach politischen Ämtern zu streben.⁹⁶ Zum anderen bezeichnet Zivilgesellschaft eine besondere Art sozialen und politischen Agierens, welches sich durch Gemeinwohlorientierung, Autonomie, Recht, Partizipation, Toleranz und kulturelle Pluralität auszeichnet und mit Hilfe von gewaltfreier Konfliktlösung, diskursiver Verständigung und politischer Öffentlichkeit in der Lage ist, die staatliche Macht zu begrenzen.⁹⁷ Abzugrenzen ist diese Form der Zivilgesellschaft vom ‚Lobbyismus‘, da es sich hierbei in der Regel um die Vertretung materieller Interessen sozioökonomischer Akteure gegenüber den politischen Institutionen handelt.⁹⁸ Auch wenn Teilnehmer am zivilen Dialog häufig die Methoden des Lobbyismus anwenden, sollen sie nicht der Zivilgesellschaft im Sinne der hier zugrunde gelegten Definition zugerechnet werden. Die hier verwandte Definition entspricht somit, wie die meisten modernen Zivilgesellschaftskonzeptionen, einer normativen Betrachtungsweise, die allerdings – im Hinblick auf die Frage nach einer demokratiefördernden Wirkung zivilgesellschaftlichen Engagements in der EU – sinnvoll erscheint. Die der Zivilgesellschaft zugeschriebenen Attribute wie Gerechtigkeit, Partizipation und Ausschluss nicht legitimer Gewaltanwendung entsprechen den Ansprüchen demokratischer Herrschaftsordnungen. Zivilgesellschaft und Demokratie unterliegen einer Dialektik, weshalb zivilgesellschaftliches Handeln, zumindest implizit, immer auch an der Demokratisierung des Gemeinwesens orientiert ist.⁹⁹

Nachdem der Terminus Zivilgesellschaft im Allgemeinen somit geklärt sein dürfte, bleibt die Frage nach der hier relevanten umstrittenen Existenz einer europäischen Zivilgesellschaft. Dieter Rucht beispielsweise lehnt die Konstatierung einer europäischen Zivilgesellschaft ganz allgemein ab, da das Konzept von Zivilgesellschaft weder territorial noch rechtlich begrenzbar sei und zivilgesellschaftliche Merkmale wie die Anerkennung des Anderen eine räumliche Eingrenzung hinfällig machten.¹⁰⁰ Andere bestätigen unter Berufung auf

⁹⁶ Vgl. Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang: Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Zivilgesellschaften im Transformationsprozess. Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, Heft 1, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 61.

⁹⁷ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 4.

⁹⁸ Vgl. Jansen, Thomas: Zur Europäisierung der ‚organisierten‘ Zivilgesellschaft: Ein Bericht aus der Praxis; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 153-169, S. 164.

⁹⁹ Vgl. Lauth, Hans Joachim/Merkel, Wolfgang: a.a.O., S. 4.

¹⁰⁰ Entsprechend lehnt Rucht allerdings auch die Kennzeichnung einer nationalen Zivilgesellschaft ab. Vgl. Rucht, Dieter: Europäische Zivilgesellschaft oder zivile Interaktionsformen in und jenseits von Europa?; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft.

zunehmend auch transnationale, tendenziell europäische zivilgesellschaftliche Strukturen und die rasant steigende Anzahl intermediärer Gruppen mit Büros in Brüssel und diverser Verbände, Initiativen und Interessengruppen, die bemüht sind die Brüsseler Politik zu beeinflussen, die Existenz einer europäischen Zivilgesellschaft.¹⁰¹ Die unterschiedlichen kulturellen und politischen Traditionslinien innerhalb Europas könnten wiederum zu der Annahme führen, einer europäischen Zivilgesellschaft fehle der rudimentäre Gemeinsinn und die Ausbildung einer kollektiven europäischen Identität. Im Folgenden soll aber zugrunde gelegt werden, dass eine europaweite Homogenität zivilgesellschaftlichen Potentials keine notwendige Bedingung für das Vorhandensein einer europäischen Zivilgesellschaft darstellt, sondern dass diese vielmehr „einzelne räumliche und funktionale Segmente einer Zivilgesellschaft, die zivilgesellschaftliche Bedürfnislagen in den europäischen Integrationsprozess einbringt“¹⁰², zusammenführt.

Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 31-54, S. 47.

¹⁰¹ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 6f.

¹⁰² Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 130.

3 Über Mangel und Notwendigkeit einer europäischen Bürgerpartizipation unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten

In Europa herrscht eine weitverbreitete Unzufriedenheit darüber, dass dem sukzessiven Transfer von Entscheidungskompetenzen der Nationalstaaten auf die EU-Institutionen kein entsprechender Transfer von Partizipationsrechten der EU-Bürger zur Seite steht. So ist das Demokratiedefizit der Europäischen Union ein geläufiges Schlagwort; das EU-Mehrebenensystem wird mit seinem spezifischen Zusammenspiel von nationalen und internationalen Regelungsinstanzen den demokratischen Anforderungen kaum gerecht. Es ist ein neuartiges politisches System, in dem die europäischen und die nationalstaatlichen Instanzen so eng miteinander verflochten sind, dass diese kaum mehr als einzelne politische Systeme betrachtet werden können.¹⁰³ Es gilt also, den politischen Entscheidungsfindungsprozess dieses komplexen Mehrebenensystems zu demokratisieren. Doch worin liegen die spezifischen Demokratiedefizite bei Mehrebenenentscheidungen beziehungsweise woran lassen sie sich messen?

Die idealtypischen demokratischen Merkmale und Kriterien ergeben sich vor dem Hintergrund dreier Dimensionen einer komplexen Demokratietheorie. Hierbei umfasst die „Input-Dimension“ die Frage, wer unter Berücksichtigung welcher Interessen politische Entscheidungen treffen soll beziehungsweise welchen Anforderungen die Regierenden genügen müssen. Die „Throughput-Dimension“ befasst sich hingegen mit den Merkmalen des demokratischen Entscheidungsprozesses, beispielsweise mit der Bedeutung von Mehrheitsentscheidungen. Die „Output-Dimension“ beinhaltet schließlich die demokratische Qualität politischer Entscheidungen, so die Frage, ob die getroffenen Regelungen auch gemeinwohldienlich sind. Anhand dieser Dimensionen können zahlreiche Bedingungen und Merkmale eines demokratischen Systems diskutiert werden. In Anlehnung an Michael Zürn sollen hier aber nur jene Kriterien herausgearbeitet werden, die von der europäischen Denationalisierung unmittelbar betroffen sind. Hieraus ergeben sich in Bezug auf die Frage, wie groß ein politisches System sein sollte beziehungsweise sein kann, die Kongruenzbedingung und die Gemeinwohlbedingung.¹⁰⁴ Die Merkmale des Willensbildungs-

¹⁰³ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 234f.

¹⁰⁴ Vgl. ebenda, S. 236f.

und Entscheidungsprozesses in der EU sollten drei weiteren Bedingungen genügen: Deliberation, Reversibilität und Repräsentation.¹⁰⁵ Diese fünf Gesichtspunkte sollen im Folgenden analysiert werden, um Anwendung auf die EU im Allgemeinen sowie auf eine europäische Bürgerpartizipation beziehungsweise eine Einbindung der Zivilgesellschaft in die EU-Politik im Speziellen zu finden.

3.1 Kongruenzbedingung

Die Kongruenz findet aus demokratietheoretischer Sicht in zweierlei Hinsicht Anwendung auf internationale Gemeinschaften wie die EU. Zum einen bezeichnet die „Input-Kongruenz“ die notwendige Übereinstimmung zwischen den an einer kollektiven Entscheidung Beteiligten und den von dieser Betroffenen; die „Output-Kongruenz“ hingegen bezieht sich auf die Übereinstimmung der Gültigkeitsreichweite einer erlassenen Verordnung mit dem davon betroffenen Handlungszusammenhang. Ist eine Gemeinschaft von einer Regelung betroffen, ohne an der Entscheidung hierzu beteiligt gewesen zu sein, liegt eine Input-Inkongruenz vor und die betroffenen Bürger gelten als fremdbestimmt.¹⁰⁶

Auf nationaler Ebene liegt weitestgehend eine Kongruenz zwischen Regierenden und Regierten vor. Die Kongruenzbedingung scheint hier insofern erfüllt, als diejenigen, die die beschlussfassenden Organe wählen, auch diejenigen sind, die den Beschlüssen ihrer Repräsentanten unterworfen sind. Mit der zunehmenden Europäisierung der Politik und der einhergehenden Übertragung von Hoheitsrechten der Nationalstaaten auf die intergouvernementale und supranationale Ebene der EU ist dieses Kongruenzverhältnis ins Wanken geraten.¹⁰⁷ Zwischen den EU-Bürgern als Herrschaftsobjekten und den EU-Organen als Herrschaftssubjekten besteht insofern eine Inkongruenz, als die europäischen Bürger den Beschlüssen des Rats und der Kommission unmittelbar ausgesetzt sind, obwohl weder der Europäische Rat als Versammlung der nationalen Staatsoberhäupter noch der Rat der Europäischen Union, bestehend aus Fachministern der Mitgliedstaaten, direkt von den EU-Bürgern gewählt werden, sondern allenfalls indirekt über die nationalen Wahlen legitimiert sind. Die Kommission wird weder vom Volk gewählt, noch über den Umweg nationaler Wahlen legitimiert und unterliegt somit keiner direkten Kontrolle durch das Volk. Das Europäische Parlament verbleibt als einziges unmittelbar vom Volk gewähltes europäisches

¹⁰⁵ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 240.

¹⁰⁶ Vgl. ebenda, S. 237.

¹⁰⁷ Vgl. Gerhards, Jürgen: a.a.O., S. 140.

Organ – trotz diverser Kompetenzerweiterungen unter anderem durch die Verträge von Amsterdam, Maastricht und Lissabon¹⁰⁸ – auch die schwächste europäische Institution.¹⁰⁹ In Anbetracht der sukzessiven Verlagerung der Entscheidungskompetenzen von den Einzelstaaten auf die EU sowie des enormen Auf- und Ausbaus der europäischen politischen Institutionen ist die vorliegende Input-Inkongruenz zwischen Regierenden und Regierten als Fremdbestimmung und somit als demokratisches Defizit der EU zu werten.¹¹⁰

Das Problem der Fremdbestimmung liegt in multi- und supranationalen Systemen ferner darin begründet, dass Entscheidungen zum Teil von anderen Staaten für Dritte getroffen werden. Diese Schwierigkeit besteht explizit bei Mehrheitsentscheidungen, die insbesondere in internationalen Institutionen problematisch sind, da nicht „nur“ über einzelne Köpfe, sondern über ganze Staaten hinweg entschieden wird. Daher sollten laut Leiß, der sich damit als Anhänger der funktionalistischen Theorie zeigt, Mehrheitsentscheidungen in plurinationalen Systemen auf wenige, weitläufig anerkannte Politikbereiche reduziert werden.¹¹¹

Eine Verletzung der Kongruenzbedingung ergibt sich im Kontext moderner Politik auch insbesondere dadurch, dass viele politische Entscheidungen Auswirkungen haben, die die nationalen Grenzen überschreiten.¹¹² Dies betrifft insbesondere grenzüberschreitende Emissionen durch Umweltverschmutzung beziehungsweise durch ein fehlendes Ergreifen umweltpolitischer Maßnahmen. Beispielsweise Luft- und Wasserverschmutzung kennen keine nationalen Grenzen und verlangen nach einer demokratischen Problemlösung jenseits des Nationalstaats. Denn ein primäres Ziel nationalen Regierens, die Garantie der körperlichen Unversehrtheit der Bevölkerung, kann durch unilaterale Maßnahmen nicht gewährleistet werden, wenn die Gefährdung aus grenzüberschreitenden Emissionen stammt.¹¹³ Ähnlich verhält es sich in anderen Politikbereichen wie etwa der Wirtschaft: Der Europäische Binnenmarkt beziehungsweise die vier beinhalteten Grundfreiheiten – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und insbesondere der freie

¹⁰⁸ So hat zuletzt der Vertrag von Lissabon insbesondere die legislativen Befugnisse des EP enorm erweitert. Das EP entscheidet seither gleichberechtigt mit dem Ministerrat über die große Mehrheit der europäischen Gesetze sowie über den gesamten EU-Haushalt. Darüber hinaus wählt das EP nun den Präsidenten der Europäischen Kommission und muss allen internationalen Abkommen, die die EU abschließt, zustimmen. Vgl. Europäisches Parlament: Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. Mehr Macht und mehr Verantwortung für das neue Europaparlament; online im Internet <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0042423726/Parliament-and-the-Lisbon-Treaty.html>>, [zugegriffen am 03.11.11].

¹⁰⁹ Vgl. ebenda, S. 141.

¹¹⁰ Vgl. Gerhards, Jürgen: a.a.O., S. 141f.

¹¹¹ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 89.

¹¹² Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 237

¹¹³ Vgl. Brozus, Lars/Zürn, Michael: Regieren im Weltmaßstab; in: Informationen zur politischen Bildung, Globalisierung, Band 280, Bonn 2003, S. 13-27, S.18.

Kapital- und Zahlungsverkehr – beeinflussen die soziale Leistungsfähigkeit der Nationalstaaten. Dies zeigt sich unter anderem an der deutschen Standortdebatte: Um für investierende Unternehmen trotz höherer Produktionskosten als in anderen EU-Ländern als Standort attraktiv zu bleiben, muss die Bundesrepublik den Investoren in Form von aufwändigen Infrastrukturmaßnahmen oder aber sinkender Besteuerung der Unternehmensgewinne entgegenkommen.¹¹⁴ Auch die Europäische Währungsunion fordert mit der jüngsten „Eurokrise“ das Regierungsziel der allgemeinen Wohlfahrt heraus und stellt auch im Politikfeld Wirtschaft die Regierungsfähigkeit der Nationalstaaten ernsthaft in Frage. Von besonderer Brisanz ist aber die Tatsache, dass sich auch sicherheitspolitische Bedrohungen immer schlechter national beziehungsweise territorial begrenzen lassen.¹¹⁵ So hat zuletzt die atomare Katastrophe von Fukushima 2011 auch den Europäern auf erschreckende Weise demonstriert, dass unabhängig von Krieg und politischen Konflikten die Nationalstaaten keineswegs autark entscheiden können, ob sie in diesem Fall für vermeintlich „günstige“ Energie ein enormes Sicherheitsrisiko für die Bevölkerung in Kauf nehmen möchten. Ein deutscher Atomausstieg wird die deutsche Bevölkerung nicht vor den Folgen einer atomaren Katastrophe in beispielsweise Frankreich bewahren können. Das heißt, die Regierungen sind gar nicht mehr in der Lage, eine mögliche Schädigung ihrer Bevölkerung durch nationales Regieren zu verhindern. Hier kommt das Problem der Output-Inkongruenz zum Ausdruck: Die Einzelstaaten können ihre politischen Ziele nicht mehr durchsetzen, da die Rahmenbedingungen außerhalb ihres Einflussbereichs liegen. Die zunehmend auch sicherheitspolitisch entgrenzte Welt birgt ein potentiell Risiko für alle Staaten. Es zeigt sich, dass in vielen bedeutenden Politikfeldern in Europa eine Inkongruenz zwischen den Verursachern und den Geschädigten von Handlungszusammenhängen zu erkennen ist. Gleichzeitig fehlt in Folge der Erweiterung gesellschaftlicher Handlungszusammenhänge eine Terminierung der Identität von Regierenden und Regierten.¹¹⁶

Um dem entgegenzuwirken und in Europa ein Kongruenzverhältnis zwischen den Bürgern und der EU-Regierung aufzubauen, muss auf europäischer Ebene eine weitgehende Vernetzung zwischen EU-Institutionen und Nichtregierungsorganisationen stattfinden. Denn eine effektive und legitime Konfliktlösung ist auch im plurinationalen Raum oft erst durch eine Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure möglich. Gleichzeitig muss eine grenzüberschreitende zivilgesellschaftliche Vernetzung stattfinden und eine Einbeziehung der

¹¹⁴ Vgl. Brozus, Lars/Zürn, Michael: a.a.O., S. 19.

¹¹⁵ Vgl. ebenda.

¹¹⁶ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 238.

entstandenen europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen in die EU-Politik stattfinden, um eine Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen zu gewährleisten.¹¹⁷ In Bezug auf das angeführte Beispiel zur Atompolitik muss hier jedoch erwähnt werden, dass es in Reaktion auf das Atomunglück in Japan durchaus ein breites europaweites zivilgesellschaftliches Engagement für den Atomaustritt gab und Europa darüber hinaus auf jahrzehntelange Bemühungen der Anti-Atomkraft Bewegungen zurückblicken kann. Es lag und liegt bei der EU und den nationalen Regierungen, entsprechend zu agieren und eine demokratisch legitime Energiepolitik umzusetzen. So bleibt die Hoffnung auf die Vorreiterrolle eines deutschen Atomausstiegs und eine schrittweise Lösungsfindung für „saubere“ Energie für ganz Europa als Errungenschaft zivilgesellschaftlichen Engagements.¹¹⁸ Eine Stärkung und vermehrte Einbindung der Zivilgesellschaft in Europa kann, wie im Folgenden gezeigt werden soll, einen entscheidenden Beitrag zur Herstellung einer kollektiven europäischen Identität, einer europäischen Öffentlichkeit sowie einer angemessenen Repräsentation auf EU-Ebene leisten und so nicht zuletzt das ins Wanken geratene Kongruenzverhältnis in der EU auffangen.

3.2 Gemeinsinnbedingung

Eine weitere Bedingung für die Demokratiefähigkeit postnationaler Gemeinschaften wie der EU stellt nach Michael Zürn der Gemeinsinn aller Systemmitglieder dar. Denn demokratische Prozesse verlangen, dass die entscheidungsbefugten politischen Akteure ihren politischen Entscheidungen nicht allein individuelle Kosten-Nutzenabwägungen zugrunde legen, sondern darüber hinaus auch stets am Gemeinwohl orientiert sind und sich gegenseitig als autonome Akteure anerkennen.¹¹⁹ Der Gemeinsinn, die Solidarität mit den übrigen Gesellschaftsmitgliedern, entfaltet sich durch die Identifikation mit den Anderen, das heißt eine kollektive Identität, hier kollektiv europäische Identität, muss dem solidarischen „Wir-Gefühl“ zugrunde liegen.¹²⁰ Erst wenn eine „Kommunikationsgemeinschaft jene Interessen, die sich auf den sozialen Handlungszusammenhang als Ganzes beziehen, diskursiv ermittelt“¹²¹, kann von

¹¹⁷ Vgl. Leiße, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 90.

¹¹⁸ Vgl. Habermas, Jürgen: Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus; in: Süddeutsche Zeitung, 07.04.2011, online im Internet <<http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>>, [zugegriffen am 03.04.2012].

¹¹⁹ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 238.

¹²⁰ Vgl. Leiße, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 89.

¹²¹ Zürn, Michael: a.a.O., S. 239.

einer zugrundeliegenden Gemeinsinn- oder Identitätskomponente gesprochen werden. In der EU sieht Zürn dieses Stadium bislang nicht als erreicht an.¹²²

Im Folgenden soll daher eruiert werden, ob und inwiefern von einer europäischen Identität der EU-Bürger gesprochen werden kann und warum eine solche für eine fortschreitende europäische Integration so entscheidend ist. Schließlich wird die These aufgestellt, dass eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozess die kollektive Identitätsfindung befördern und einen europäischen Gemeinsinn begründen kann, um so die EU ein Stück weit demokratischer zu gestalten.

Im Gegensatz zu personaler Identität bezeichnet kollektive Identität die Identifikation mit einem Bezugsobjekt, etwa einer Wertvorstellung oder einer institutionalisierten Ordnung, also ein „spezifisches, kognitiv und affektiv geprägtes Verhältnis von Personen zu einem Identifikationsobjekt“.¹²³ In Bezug auf eine kollektive Identität in Europa bedeutet dies, dass die Bürger der Europäischen Union sich kognitiv und emotional „ihrem“ Europa verbunden fühlen.¹²⁴ Solch eine kollektive Identität stellt die Basis für ein soziales Zusammen- und Zugehörigkeitsgefühl und dient somit neben einem funktionierenden Gesellschaftsleben auch der individuellen Orientierung. Kollektive Identität verweist aber neben der Inklusion in der Regel bereits implizit auch auf Exklusion, denn „sie ist nicht nur ein Spiegel, sie ist auch eine Mauer [...], die unsere Gruppe stützt und von anderen Gruppen abgrenzt“.¹²⁵ Grundlegend für die Bildung einer kollektiven Identität sind die Institutionalisierung eines politischen Ordnungssystems und die aus verbindlich festgelegten Prinzipien und Normen resultierenden Verhaltenskodizes. Mit der Formierung der europäischen Nationalstaaten im 18. und 19. Jahrhundert sowie der damit einhergehenden inneren Homogenisierung von Wertvorstellungen wird die Nation zum identitätsstiftenden Moment der Bevölkerungen Europas.¹²⁶ Dieser Prozess des „nation-building“ ist allerdings begleitet von Kriegen, Vertreibungen, Feindbildkonstruktionen und Ausgrenzungen, die im Ergebnis ein Europa der ethnisch und kulturell homogenisierten Nationalstaaten erzwingen.¹²⁷ Auch wenn historische

¹²² Vgl. Zürn, Michael: a.a.O.

¹²³ Nissen, Sylke: Europäische Identität und die Zukunft Europas; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 38, Bonn 2004, S. 21-26.

¹²⁴ Vgl. ebenda, S. 21.

¹²⁵ Cerutti, Furio: Politische und kulturelle Identität Europas, überarbeitete Fassung einer Rede von Furio Cerutti bei der Tagung „Europäische Identität“ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. Juni 2003 in Berlin, online im Internet < library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50360.pdf>,[zugegriffen am 02.10.2011], S. 1f.

¹²⁶ Vgl. Habermas, Jürgen: Staatsbürgerschaft und nationale Identität; in: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 634.

¹²⁷ Vgl. Pollmann, Anna: Doing Europe – Europas Suche nach einer kollektiven Identität; online im Internet <http://d-a-s-h.org/dossier/12/06_doing.html>,[zugegriffen am 20.09.11], S. 11.

und kulturelle Gemeinsamkeiten stets im europäischen Bewusstsein präsent sind, wird die europäische Identität somit primär durch den Sieg des Nationalstaatenmodells geprägt.¹²⁸ Erst nach den verheerenden Weltkriegen des 20. Jahrhunderts wird die „Idee Europa“ aus ihrem Dornröschenschlaf geweckt und eine europäische Identität zunehmend als Appellationsinstanz gegen innereuropäische Kriege beschworen.¹²⁹ Doch auch wenn die Europäische Union den auf die Französische Revolution zurückgehenden Zusammenschluss von *demos* und *ethnos* auflöst, bleibt es eine Herausforderung, im Hinblick auf fehlende zentrale identitätsstiftende Ressourcen wie eine gemeinsame Sprache, zu einer verbindenden europäischen Identität zu gelangen.¹³⁰ Ohne eine kollektive Identität der EU-Bürger mangelt es der Europäischen Union allerdings nicht nur an Legitimität, auch ihre Politikfähigkeit und Möglichkeit zur demokratischen Konfliktlösung sind durch die fehlende politische Identität gefährdet. Denn demokratisch legitim sind auch die besten und ausgereiftesten Gesetzgebungen nicht, „wenn sie nicht in der Seele der Bürger, in der Seele der Europäer Resonanz finden“.¹³¹ Auch demokratische Politikfähigkeit, beziehungsweise die hierfür notwendige Kommunikationsfähigkeit, bedarf eines verbindlichen Wertekonsenses. Diese Anerkennung gemeinsamer Normen und Zielvorstellungen ermöglicht schließlich auch erst Interessens- und Meinungskonflikte im Unionsraum nach gemeinsamen Regelungen auszutragen.¹³²

Eine ergiebige Quelle für Bestehen und Entwicklung einer europäischen Identität stellt das Eurobarometer dar, im Rahmen dessen die Europäische Kommission seit 1973 europaweite Umfragen durchführt und somit zumindest die Intention einer Berücksichtigung der öffentlichen Meinung zur europäischen Integration zum Ausdruck bringt. Für die Umfragen werden zweimal jährlich in allen Mitgliedsländern 1000 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen befragt.¹³³ Trotz diverser Kritik an der Repräsentativität des Eurobarometers stellt es eine bedeutende Möglichkeit zur Beobachtung der öffentlichen Einstellungen zur EU dar.¹³⁴ Inwiefern eine europäische Identität in Form einer emotionalen Verbundenheit mit Europa besteht, soll hierbei anhand folgender Frage bemessen werden: „In der nahen Zukunft, sehen

¹²⁸ Vgl. Lepsius, Rainer M.: Prozesse der europäischen Identitätsstiftung; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 38, Bonn 2004, S. 3.

¹²⁹ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 2.

¹³⁰ Vgl. ebenda.

¹³¹ Cerutti, Furio: a.a.O., S. 3.

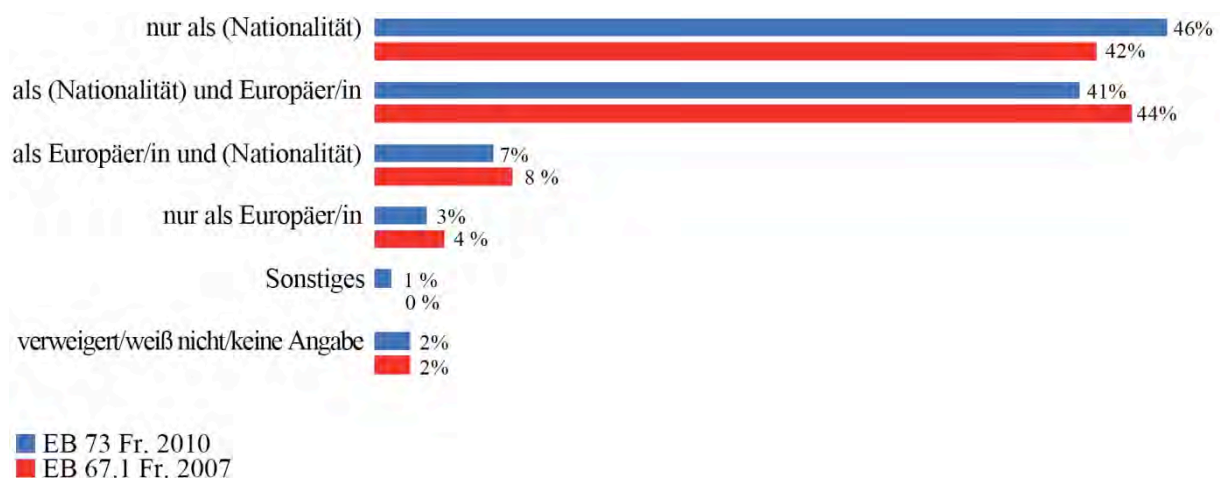
¹³² Vgl. ebenda, S. 2f.

¹³³ Aus Luxemburg werden nur 600 Personen befragt und die britische Stichprobe wird um rund 300 Personen aus Nordirland ergänzt. Vgl. Nissen, Sylke: a.a.O., S. 22.

¹³⁴ Vgl. Delhey, Jan: Nationales und transnationales Vertrauen in der Europäischen Union; in: Leviathan, Ausgabe 1, Berlin 2004, S. 15-45, S. 8.

Sie sich da: 1. nur als (Nationalität), 2. als (Nationalität) und EuropäerIn, 3. als EuropäerIn und (Nationalität), 4. nur als EuropäerIn oder 5. weiß nicht“.¹³⁵ Eine Auswertung der Antworten befindet sich beispielsweise im Eurobarometer 73 unter dem Titel „Identität und Unionsbürgerschaft“, wobei die Antwortmöglichkeiten 2 bis 4 als Anzeichen europäischer Identität interpretiert werden. Hiernach fühlen sich 51% der befragten EU-Bürger zu einem gewissen Grad europäisch, 46% hingegen identifizieren sich ausschließlich über ihre Nationalität. Insgesamt wählen allerdings 87% der europäischen Bürger eine Antwortoption, in der die nationale Identität einen Vorrang gegenüber der europäischen aufweist.¹³⁶ In Abbildung 1 sind diese Daten visualisiert und werden mit den Antworten von 2007 verglichen. Hierbei zeigt sich ein leicht abnehmender Trend europäischer Identität: Während sich 2007 noch 56% der Befragten zumindest auch als Europäer/in fühlten, sind es 2010 nur noch 51%. Legt man den Maßstab für die Existenz einer europäischen Identität enger und betrachtet lediglich die Antwortmöglichkeiten 3 und 4 als Ausdruck einer solchen, gelangt man zu Werten von durchschnittlich 10% im Jahr 2010 und 12% im Jahr 2007.

Abbildung 1: In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da-



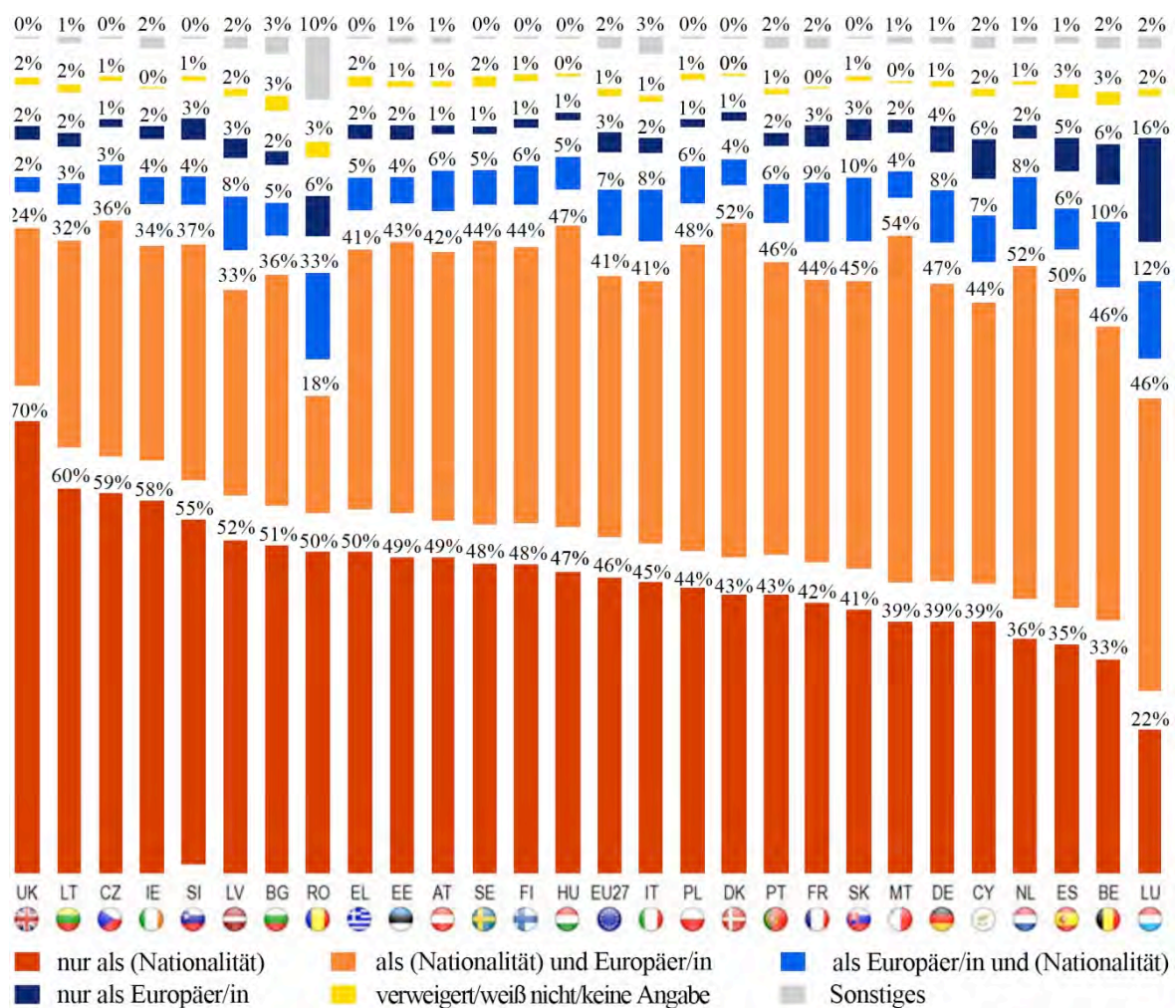
Quelle: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 73, a.a.O., S. 131.

¹³⁵ Europäische Kommission: Standard Eurobarometer, u.a. EB 73/Frühjahr 2010: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2010; online im Internet <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_de.pdf>; [zugegriffen am 16.11.2011].

¹³⁶ Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 73, a.a.O., S. 130f.

Ein Ländervergleich findet sich in Abbildung 2. Hier zeigt sich, dass sich die Mehrheit der Bürger in zehn Mitgliedstaaten der Union ausschließlich über ihre eigene Nationalität definieren, angeführt von Großbritannien mit 70%. In sechzehn Staaten hingegen identifizieren sich die befragten Bürger mehrheitlich zumindest auch als Europäer/in, hierbei führt Luxemburg mit überragenden 16%, die sich ausschließlich als Europäer definieren und insgesamt 74%, die mit den Antworten 2, 3 und 4 ihre europäische Identität zum Ausdruck bringen. Österreich weist – mit 49%, die sich zumindest auch als Europäer/in fühlen und ebenfalls 49%, die sich ausschließlich als Österreicher/in empfinden – eine Gleichverteilung auf.

Abbildung 2: Ländervergleich: In der nahen Zukunft, sehen Sie sich da-

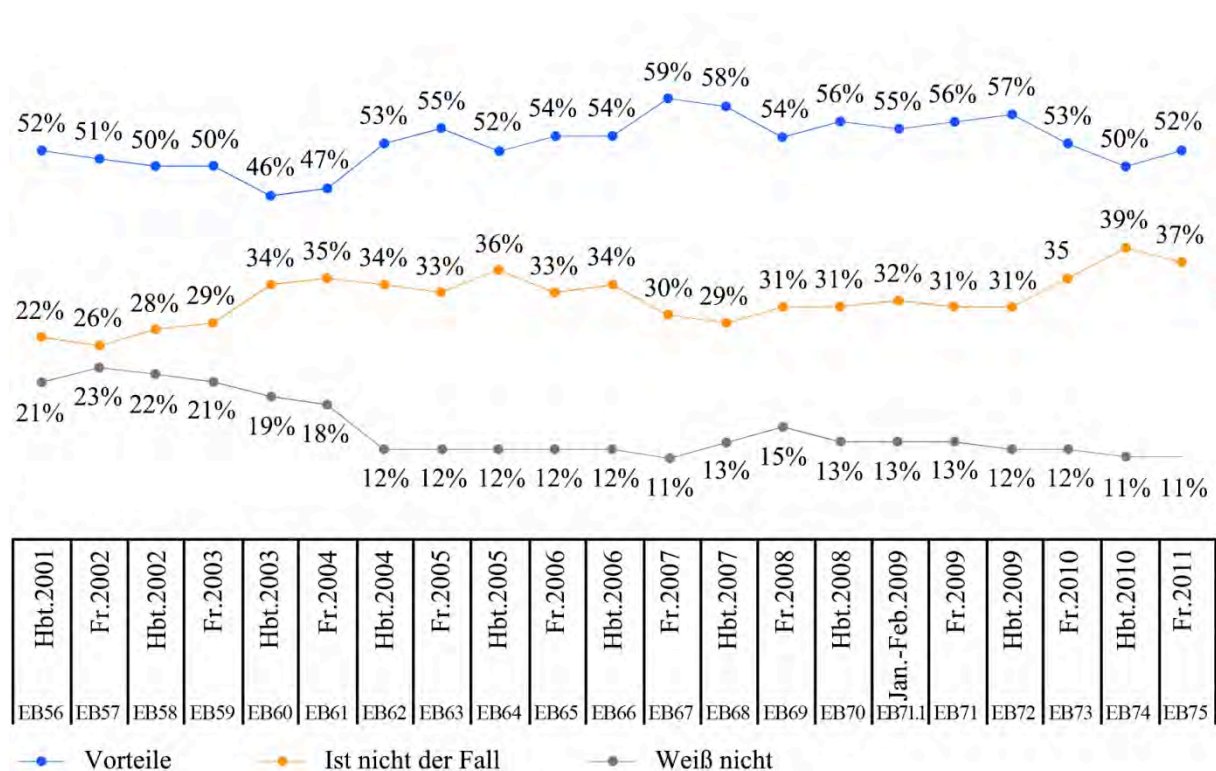


Quelle: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 73, a.a.O., S. 132.

Neben einer gefühlsmäßigen Verbindung mit der EU lässt sich anhand des Eurobarometers auch eine utilitaristische Dimension europäischer Identität untersuchen, die insbesondere durch folgende Frage zum Ausdruck kommt: „Hat Ihrer Meinung nach (unser Land)

insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, 1. Vorteile oder 2. ist das nicht der Fall?, 3. weiß nicht“.¹³⁷ Die Entwicklung der Antworten über die letzten zehn Jahre ist in Abbildung 3 dargestellt. Die Auswertung lässt keinen Entwicklungstrend und keinen Zuwachs europäischer Identität erkennen, allerdings hat sich der im Frühjahr und im Herbst 2010 verzeichnete Rückgang derer, die die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU als vorteilhaft bewerten, in der Umfrage vom Frühjahr 2011 nicht weiter fortgesetzt. So sind 2011 52% der befragten EU-Bürger der Meinung, die EU-Mitgliedschaft bringe ihrem Land Vorteile (+ 2% gegenüber Herbst 2010); die gegenteilige Meinung ist mit 37% leicht rückläufig (-2 %). Insgesamt überwiegt in 22 Mitgliedstaaten, und somit in der absoluten Mehrheit der Länder, eine positive Beurteilung der EU-Mitgliedschaft.¹³⁸

Abbildung 3: Hat Ihrer Meinung nach (unser Land) insgesamt gesehen durch die Mitgliedschaft in der EU Vorteile, oder ist das nicht der Fall?



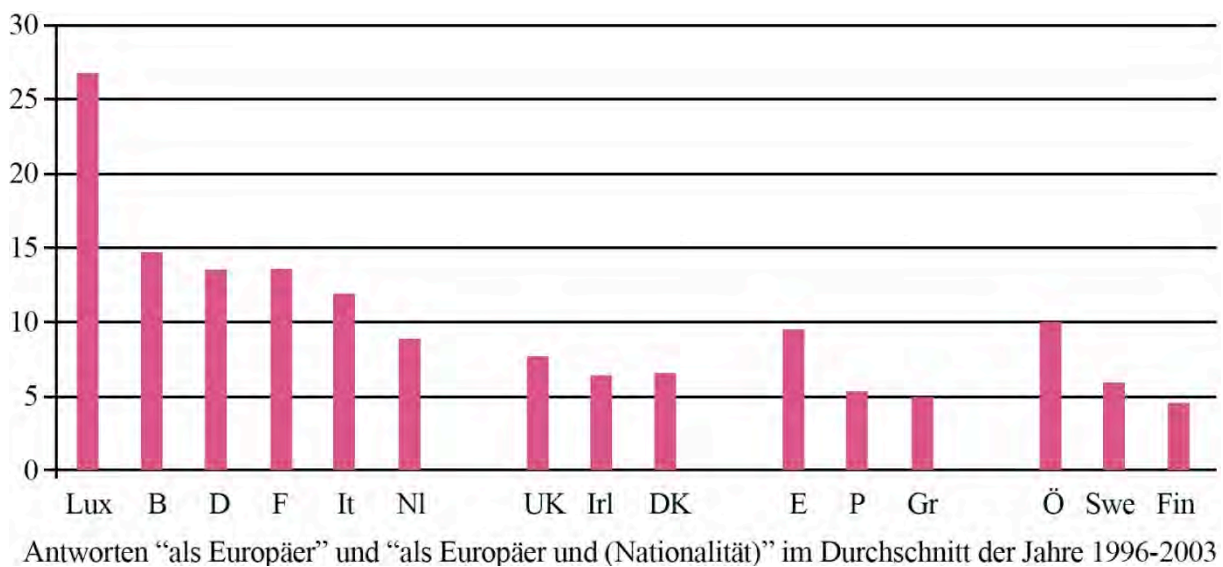
Quelle: Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 75, a.a.O., S. 38.

¹³⁷ Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 75/Frühjahr 2011: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2011; online im Internet <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_de.pdf>, [zugegriffen am 16.11.2011], S. 39.

¹³⁸ Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 75, a.a.O., S. 39.

Einen möglichen Prädiktor für das europäische Identifikationsniveau stellt das Beitrittsdatum der Nationen, aus denen die Befragten stammen, dar. Die in Abbildung 4 für den Durchschnitt der Jahre 1998-2003 anschaulich dargestellte positive Beziehung zwischen Dauer der Mitgliedschaft und affektiver Identität lässt sich, wie Abbildung 2 zeigt, auch aktuell bestätigen. Entsprechend am „europäischsten“ eingestellt sind in der Regel die Bürger der alten Sechsergemeinschaft¹³⁹.

Abbildung 4: Europäische Identität nach Beitrittsdatum (in Prozent)



Quelle: Nissen, Sylke: a.a.O., S. 27.

Es lässt sich zusammenfassend sagen, dass eine Mehrheit der befragten Bürger zumindest über ein gewisses Maß europäischer Identität, in ihrer gefühlsmäßigen und utilitaristischen Dimension, verfügt, diese jedoch im Zeitverlauf keine nennenswerte Steigerung aufweist und für das Ziel eines einenden und demokratiefördernden europäischen Gemeinsinns eines weiteren Ausbaus bedarf. Es bleibt die Frage, wie eine europäische Identität, als notwendige Quelle politischer Unterstützung und demokratischer Legitimation, befördert werden kann.

Ein Ansatz zur Herausbildung einer politischen Identität geht von der eingangs erwähnten Institutionalisierung des Ordnungssystems aus. Beispielsweise geht Jürgen Habermas‘

¹³⁹ Lepsius, Rainer M: Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität; in: Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hrsg.): Kultur, Identität, Europa, Frankfurt a.M. 1999, S. 223-252, S. 208.

Konzept des Verfassungspatriotismus, welches er auch für die EU vertritt,¹⁴⁰ von einer kollektiven Bindung an Staatsform und Verfassung aus. Im Gegensatz zum ethnischen Staatsverständnis beruht kollektive Identität im Verfassungspatriotismus nicht auf gemeinsamer Abstammung oder einer gemeinsamen Sprache, sondern auf allgemein anerkannten institutionalisierten politischen Werten wie Demokratie und Meinungsfreiheit. Die rechtsstaatliche Verfassung basiert hiernach auf vorausgehenden diskursiven Verfahren der demokratischen Meinungs- und Entscheidungsfindung und ist somit Ausdruck eines formalen Konsenses.¹⁴¹ Das Scheitern der 2004 in Rom unterzeichneten EU-Verfassung durch den negativen Ausgang der Referenda in ausgerechnet zwei der sechs Gründungsländer der Europäischen Gemeinschaften könnte als Argument gegen die identitätsstiftende Wirkung einer rechtsstaatlichen Verfassung verwendet werden. Doch verantwortlich scheinen in diesem Zusammenhang, neben den übrigen Kritikpunkten und eventuellen innenpolitischen Schwierigkeiten, insbesondere eben die fehlende politische Teilhabe der EU-Bürger an der Verfassungsgebung und die mangelnde vorherige diskursive Meinungsbildung. Der Unterzeichnung des Verfassungsvertrags vorausgehende deliberative Verfahren politischer Entscheidungsfindung hätten womöglich einer durch demokratische Partizipation gescheiterten Ratifizierung entgegen wirken können.¹⁴² So wurden die Mitglieder des Verfassungskonvents nicht von den Bürgern gewählt und insgesamt eine mangelnde Öffentlichkeit des Verfassungsgebungsprozesses beklagt. Entsprechend kritisiert der luxemburgische Premier und ehemalige Präsident des Rats der Europäischen Union Jean-Claude Juncker: „Der Konvent ist angekündigt worden als die große Demokratie-Show. Ich habe noch keine dunklere Dunkelkammer gesehen als den Konvent“.¹⁴³ Somit konnte die entstandene Verfassung weder einen Beitrag zur europäischen Identitätsbildung noch zu einer direkten Demokratisierung der EU leisten. Die identitätsfördernde Wirkung einer Institutionalisierung europäischer Werte kann sich jedoch nicht allein über eine zugrundeliegende Verfassung entfalten. Sie muss vielmehr auch eine gesamtgesellschaftliche Verankerung erfahren, indem sie beispielsweise in den Studien- und Schulprogrammen der Mitgliedstaaten und der europäischen und nationalen Rechtsprechung zum Ausdruck kommt.¹⁴⁴ Identitätsstiftend können sich ferner gemeinsam getragene hochpolitische

¹⁴⁰ Vgl. hierzu Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011; vgl. auch Kapitel 5.1.

¹⁴¹ Vgl. Habermas, Jürgen: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, a.a.O., S. 638.

¹⁴² Vgl. Cerutti, Furio: a.a.O., S. 6.

¹⁴³ Juncker, Jean-Claude: Gespenstische Wanderung, Spiegel Interview vom 16.06.03; online im Internet <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-27390298.html>>, [zugegriffen am 16.11.11].

¹⁴⁴ Vgl. Cerutti, Furio: a.a.O., S. 5.

Entscheidungen auswirken, insbesondere in Bezug auf Krieg und Frieden, Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit. Doch auch wenn die EU über einen gemeinsamen außenpolitischen Sprecher verfügt, zeigte sich spätestens mit dem zweiten Irak-Krieg und jüngst mit dem NATO-Einsatz in Libyen, dass die Europäische Union nicht auf die identitätsstiftende Wirkung homogener außenpolitischer Entscheidungen zurückgreifen kann. Als weiteren Grundboden für eine europäische Identitätsbildung nennt Cerutti den „symbolisch wirksamen Alltag der Integration“.¹⁴⁵ Gemeint ist hiermit beispielsweise, dass die Bürger Europas unter zunehmend homogenisierten Gesetzen und Rechtsprechungsverfahren leben und nahezu überall in der EU mit derselben Währung zahlen können.¹⁴⁶ Die aktuelle Finanzkrise um den Euro dürfte jedoch zumindest die utilitaristische Komponente einer kollektiven Identität Europas stark erschüttert haben.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass innerhalb der EU sicherlich ein gewisser Konsens in Bezug auf Demokratie und grundlegende Normvorstellungen wie der Menschenrechte herrscht, der den Europäern ein Stück gemeinsamer Identität ermöglicht.¹⁴⁷ Vorrangig bleiben die kollektiven Identitäten Europas jedoch weiterhin nationalstaatlich verankert. Hoffnungsträger in Bezug auf die Begründung einer europäischen Identität ist die wachsende grenzüberschreitende, zivilgesellschaftliche Dynamik in Europa.¹⁴⁸ Denn eine für europapolitische Themen und Problemfelder sensibilisierte europäische Öffentlichkeit, breite Partizipationsmöglichkeiten für die europäische Bürgerschaft und eine belastbare und dauerhafte Verknüpfung der Interessen der Bevölkerung Europas mit der Europäischen Union durch eine stärkere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den europäischen Entscheidungsprozess bieten einen verlässlichen Garanten für die Entstehung beziehungsweise Beförderung einer kollektiven europäischen Identität.¹⁴⁹

3.3 Deliberation

Das dritte von Michael Zürn aufgestellte Kriterium für ein demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats betrifft die Throughput-Dimension einer komplexen Demokratietheorie, das bedeutet die Merkmale des demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungs-

¹⁴⁵ Cerutti, Furio: a.a.O., S. 6.

¹⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 6.

¹⁴⁷ Vgl. Hurrelmann, Achim: Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt a. M. 2005, S.195.

¹⁴⁸ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 8.

¹⁴⁹ Vgl. Nissen, Sylke: a.a.O., S. 22.

prozesses, und verlangt nach Zonen der Deliberation. Deliberation bezeichnet die diskursive Beratschlagung über alle politischen Themen unter aktiver Mitwirkung der Bürger und steht kritisch gegenüber rein auf Verhandlungen beruhenden demokratischen Prozessen. Vielmehr müssten normativen Politikergebnissen Argumente vorausgehen, die auf der Bereitschaft beruhen, die persönlichen Interessen im Rahmen der Deliberation zur Disposition zu stellen, um eine horizontale Entscheidungsfindung zu ermöglichen.¹⁵⁰ Die Gemeinssinnbedingung stellt somit auch die Basis für das Funktionieren deliberativer Prozesse und diskursiver Kommunikation. Diese müssen wiederum durch ein Angebot von öffentlichen Räumen institutionell gestützt werden.¹⁵¹ Auch im Rahmen des Habermasschen diskurstheoretischen Ansatzes deliberativer Politik geht es um die Frage, „wie die anspruchsvollen Kommunikationsvoraussetzungen des demokratischen Verfahrens institutionalisiert werden können“.¹⁵² Während Zürn dies im nationalen Rahmen annähernd gegeben sieht, hier aber kritisch eine Expertendominanz attestiert, bemängelt er jenseits der Nationalstaaten ein vollständiges Fehlen deliberativer Räume. So gäbe es zwar einige transnational agierende Expertennetzwerke, aber es fehle die Bildung eines größeren, öffentlichen Kreises, der, gestützt durch wirtschaftlich unabhängige mediale Kultur- und Wissensproduzenten, dem deliberativen Legitimationsideal der öffentlichen Beratung politischer Fragen gerecht werden würde.¹⁵³ Insbesondere in einem heterogenen Gemeinwesen wie der EU sollten deliberative Elemente eine zentrale Rolle spielen, da sie Konfliktlösungen durch zwangsfreie Überzeugung und so Kooperation unter gleichberechtigten politischen Akteuren ermöglichen.¹⁵⁴ Ferner stellt Deliberation eine Möglichkeit dar, auch ohne normativen Konsens und unter Verzicht auf demokratiethoretisch insbesondere für überstaatliche Systeme problematische Mehrheitsbeschlüsse zu einer politischen Einigung oder zumindest Annäherung zu gelangen.¹⁵⁵ Das Schlüsselkonzept deliberativer Politik bildet die Öffentlichkeit; sie ist Voraussetzung und Nährboden politischer Partizipation.¹⁵⁶ Die Frage nach deliberativen Elementen in der EU führt somit zu der kontrovers diskutierten Frage nach Existenz und

¹⁵⁰ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 239.

¹⁵¹ Vgl. ebenda, S. 240.

¹⁵² Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen, a.a.O., S. 287.

¹⁵³ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 240.

¹⁵⁴ Vgl. Jachtenfuchs, Markus: Verfassung, Parlamentarismus und Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union; in: Landfried, Christine (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt, Köln 2001, S. 71-90, S. 83.

¹⁵⁵ Wolf, Klaus Dieter: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, [Weltpolitik im 21. Jhd., Band 3], Baden-Baden 2000, S. 196.

¹⁵⁶ Vgl. Wolf, Klaus Dieter: a.a.O., S. 196.

Beschaffenheit einer europäischen Öffentlichkeit. Die Notwendigkeit einer Transnationalisierung von Öffentlichkeit zur Kontrolle supranationaler Machtausübung liegt in Anbetracht der weitreichenden und zunehmenden Kompetenzen der europäischen Institutionen auf der Hand.¹⁵⁷ Das Bestehen von Handlungsstrukturen einer politischen Öffentlichkeit in der EU kann den europäischen Bürgern die Möglichkeit eröffnen, einen von der Regierung autonomen politischen Willen zu bilden und stellt somit einen bedeutenden Aspekt für die normative demokratische Legitimität des europäischen Mehrebenensystems dar.¹⁵⁸

Ein zentrales Argument gegen die Existenz einer europäischen politischen Öffentlichkeit liegt im Fehlen einer gemeinsamen Sprache, in der die öffentlichen Diskurse stattfinden könnten.¹⁵⁹ Dieses Sprachenproblem stehe der Herausbildung einer homogenen, genuin europäischen Öffentlichkeit entgegen. Ungeachtet dessen, dass Kommunikation zwar primär, aber nicht ausschließlich über Sprache stattfindet, nehmen Kielmannsegg und andere den Mangel einer *lingua franca*, also einer Sprache, die von allen EU-Bürgern verstanden würde, zum Anlass, in Europa das komplette Fehlen einer Kommunikationsgemeinschaft festzustellen und auch eine künftige Europäisierung des Kommunikationssystems auszuschließen.¹⁶⁰ Des Weiteren wird häufig auf den Mangel eines einheitlichen europäischen Mediensystems, einer kollektiven europäischen Identität und eines gemeinsamen kulturellen Erbes der Europäer als notwendige Voraussetzungen einer europäischen Öffentlichkeit hingewiesen¹⁶¹, andererseits wird argumentiert, eine funktionierende Öffentlichkeit könne zur Bildung des fehlenden „europäischen Demos“ beitragen.¹⁶² Doch wenn die Existenz einer Öffentlichkeit an das Bestehen einer homogenen Gesellschaft mit einheitlicher Sprache und einheitlichem Mediensystem geknüpft wäre, so könnte man auch innerhalb der einzelnen Nationalstaaten nicht von *der* Öffentlichkeit sprechen. Denn auch innerhalb einiger EU Länder werden verschiedene Sprachen gesprochen beziehungsweise verstanden und

¹⁵⁷ Vgl. Trenz, Hans-Jörg: Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im europäischen Integrationsprozess: normative Desiderate und empirische Interdependenzen in der Konstitution einer europäischen Herrschaftsordnung; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 55-78, S. 57.

¹⁵⁸ Vgl. Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 190.

¹⁵⁹ Vgl. Jachtenfuchs, Markus: a.a.O., S. 83.

¹⁶⁰ Vgl. Kielmannsegg, Peter Graf: Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 47-72, S. 53. Vgl. auch Grimm, Dietrich: Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995, S. 41-42.

¹⁶¹ Vgl. Steeg, Marianne van de: Bedingungen für die Entstehung von Öffentlichkeit in der EU; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 169-190, S. 175.

¹⁶² Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 3.

unterschiedliche Medien konsumiert.¹⁶³ Die Homogenitätsnorm als Prämisse für Öffentlichkeit scheint somit nicht einmal dem nationalen Rahmen angemessen; warum also sollte ein durch Multilingualismus und kulturelle Pluralität geprägtes System wie die EU ihr genügen?¹⁶⁴ Dem Argument, für die Entfaltung einer europäischen Öffentlichkeit fehle die zugrundeliegende kollektive europäische Identität, kann die These entgegengesetzt werden, dass die identitätsstiftenden politischen und kulturellen Werte als Voraussetzung für die Entfaltung von Öffentlichkeit im öffentlichen Diskurs selbst geschaffen werden und nicht vorab bestehen müssen. So geht Rainer Schmalz-Bruns davon aus, dass der „Mangel an vorpolitischen Identifikationen mit der entstehenden politischen Gemeinschaft“ dadurch ausgeglichen werden könne, „daß der öffentliche Diskussionsprozeß selbst katalytische Funktionen für erweiterte staatsbürgerliche Solidaritäten [...] annimmt.“¹⁶⁵ Auch Habermas geht von einer vergemeinschaftenden Wirkung deliberativer Verfahren aus und bietet somit ein Demokratiemodell, das sich letztlich selbst seine Legitimationsgrundlage schafft, die wiederum auf „der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses, dessen Beschaffenheit die Erwartung auf rational akzeptable Ergebnisse begründet“¹⁶⁶, basiert.

Es stellt sich die Frage, welchen Anforderungen Öffentlichkeit denn genügen muss, um als europäische Öffentlichkeit gewertet zu werden. Allgemein besteht Öffentlichkeit dort, wo Akteure ein das Gemeininteresse tangierendes Thema öffentlich debattieren und hierbei von einem interaktiv eingreifenden Publikum beobachtet werden.¹⁶⁷ Eine zunehmende Berichterstattung über europapolitische Themen in den nationalen Medien stellt somit noch kein Indiz für das Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit dar.¹⁶⁸ Vielmehr bieten sich zwei weitere mögliche Definitionen an: Hiernach kann eine europäische Öffentlichkeit zum einen als eine nationalstaatliche Öffentlichkeiten überlagernde, klar umgrenzte und homogene Größe betrachtet werden. Dass eine solche Form von Öffentlichkeit in Europa nicht besteht, darüber herrscht in der wissenschaftlichen Diskussion weitgehend Einigkeit.¹⁶⁹ Zum anderen

¹⁶³ Vgl. Steeg, Marianne van de: a.a.O., S. 175.

¹⁶⁴ Vgl. Liebert, Ulrike: Transformation europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 75-100, S. 77.

¹⁶⁵ Schmalz-Bruns, Rainer: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats; in: Meyers, Reinhard/Müller, Harald/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.), Zeitschrift für internationale Beziehungen, Heft 2 1999, S. 185-244, S. 189.

¹⁶⁶ Habermas, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M. 1998, S. 166

¹⁶⁷ Vgl. Steeg, Marianne van de: a.a.O., S. 178f.

¹⁶⁸ Vgl. Grimm, Dietrich: a.a.O., S. 42.

¹⁶⁹ Vgl. Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 190.

lässt sich europäische Öffentlichkeit jedoch als eine Verknüpfung diverser nationaler, regionaler oder sektoraler Teilsphären fassen.¹⁷⁰ Diese transnationalen, sektoralen Teilöffentlichkeiten entwickeln sich in der EU zunehmend, ohne einer gemeinsamen Sprache zu bedürfen. Sie können untereinander in den Verkehrssprachen der EU, Englisch und Französisch, kommunizieren, während die Übersetzung für das Publikum über die Medien erfolgt. Die europäischen Teilöffentlichkeiten beziehen sich in der Regel thematisch auf sektorale Ausschnitte, wie beispielsweise Migration oder Umwelt- und Menschenrechtsschutz und ermöglichen durch die Einbindung relevanter Policy-Akteure politische Partizipation.¹⁷¹ Um auch ohne die Existenz einer homogenen europäischen Öffentlichkeit einen legitimen politischen Willensbildungsprozess in Europa zu ermöglichen, sollten die diversen Teilöffentlichkeiten im interaktiven Austausch miteinander stehen.¹⁷² Sie setzen sich zusammen aus Vertretern der EU-Institutionen, der Mitgliedstaaten und der Medien sowie aus Experten und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Form von NGOs, Interessengruppen oder auch engagierten Privatpersonen.¹⁷³ Die organisierte europäische Zivilgesellschaft ist also Akteur der politischen Öffentlichkeit in der EU; sie bildet die „soziale Grundlage autonomer Öffentlichkeit“.¹⁷⁴ In Habermas' deliberativem Demokratiemodell, welches auch Anwendung auf die EU findet, spielt die Ausbildung einer intermediären Sphäre politischer Öffentlichkeit eine zentrale Rolle, denn die „europäische Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft stellen [...] nicht nur eine erstrebenswerte Ergänzung, sondern geradezu das unerlässliche Gegenüber des Konstitutionsprozesses politischer Herrschaft in der EU dar“.¹⁷⁵ Neben der institutionalisierten Form politischer Beratung in den Parlamenten bietet die politische Öffentlichkeit Raum für die Bildung einer „höherstufigen Intersubjektivität“ von Kommunikationsprozessen:

„Diese subjektlosen Kommunikationen, innerhalb und außerhalb der politischen, auf Beschlußfassung programmierten Körperschaften, bilden Arenen, in denen eine mehr oder weniger rationale Meinungs- und Willensbildung über gesamtgesellschaftlich relevante Themen und regelungsbedürftige Materien stattfinden kann. Die informelle Meinungsbildung mündet in institutionalisierte Wahlentscheidungen und legislative Beschlüsse, durch die die kommunikativ erzeugte Macht in administrativ verwendbare Macht transformiert wird.“¹⁷⁶

¹⁷⁰ Vgl. Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 191.

¹⁷¹ Vgl. Jachtenfuchs, Markus: a.a.O., S. 85.

¹⁷² Vgl. Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 192.

¹⁷³ Vgl. Jachtenfuchs, Markus: a.a.O., S. 85.

¹⁷⁴ Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen, a.a.O., S. 288.

¹⁷⁵ Trenz, Hans-Jörg: a.a.O., S. 61.

¹⁷⁶ Ebenda, S. 61.

Eine der deliberativen Diskurstheorie entsprechende, positive Entscheidungsfindung bedarf somit der Gemeinwohlorientierung der Staatsbürger. Hieraus resultiert der Vorwurf, die Befürwortung der deliberativen Demokratie sei zu idealistisch und führe zu einer ethischen Engführung politischer Diskurse.¹⁷⁷ Diese Kritik kann als Konsequenz des Konflikts zwischen demokratischer Legitimierung und negativer politischer Anthropologie, den Fritz Scharpf in einer output-orientierten Legitimationsführung aufzulösen sucht, angesehen werden.¹⁷⁸ Für die Betrachtung der EU ist das Modell der deliberativen Demokratie insbesondere deshalb reizvoll, weil es zum einen keine bestehende homogene Bürgerschaft voraussetzt und zum anderen weder bezüglich der Bildung von Gemeinschaftsbezügen noch in Bezug auf die Bildung politischer Institutionen der territorialen Differenzierung verhaftet ist.¹⁷⁹

Notwendig für eine Etablierung von Zonen der Deliberation in Europa ist die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit. Da in der EU keine ausgeprägten Strukturen einer homogenen Öffentlichkeit bestehen, welche die nationalen Öffentlichkeiten als einheitliche Sphäre überlagern, sondern lediglich transnationale Teilöffentlichkeiten, wird im Weiteren relevant sein, wie diese im transnationalen europäischen Raum befördert beziehungsweise nachhaltig etabliert werden können. Hier sind zunächst transnational wirkende Medien zu nennen. Denn insbesondere die Medien amplifizieren den öffentlichen Diskurs, da sie zum einen von einem sehr umfassenden Publikum konsumiert werden und zum anderen eine Selektion der jeweiligen Themen, Inhalte und Darstellungen vornehmen.¹⁸⁰ Eine transnationale europäische Medienlandschaft bildet sich aber nur sehr zögerlich heraus und ein genuin europäischer Journalismus fehlt bislang weitgehend.¹⁸¹ Die sprachliche Vielfalt in Europa und die divergierenden Rezeptionsgewohnheiten der EU-Bürger stellen hierbei sicherlich Hindernisse dar, wenn auch keine unüberwindbaren. So können die Fernsehsender „Arte“ und „Euronews“ als positive Beispiele für transnational wirkende Medien gelten, auch wenn ihnen ein „Nischendasein als Medien ökonomischer und kultureller Eliten“¹⁸² vorgeworfen wird. Auch transnationale Zeitungen wie „Financial Times“ und „European Voice“ können in der EU als etabliert gelten. Andere Versuche europäischer Medien sind gescheitert; so zum Beispiel die Zeitung „The European“ oder die Bemühungen Pierre Bourdieus, die Zeitschrift

¹⁷⁷ Vgl. Schade, Jeanette: a.a.O., S. 31.

¹⁷⁸ Vgl. hierzu Scharpf, Fritz W.: a.a.O., sowie Kapitel 5.2.

¹⁷⁹ Vgl. Wolf, Klaus Dieter: a.a.O., S. 199.

¹⁸⁰ Vgl. Van de Steeg, Marianne: a.a.O., S. 179.

¹⁸¹ Vgl. Trenz, Hans-Jörg: a.a.O., S. 71.

¹⁸² Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 191.

„Liber“ in mehreren Sprachen zu etablieren.¹⁸³ Hoffnungsträger für die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit sind die Neuen Medien,

„they are a tool for a networking Europe. They offer a new vehicle for the EU institutions and the Member states for delivery of public services, public procurement and, last but not least, direct and interactive dialogue with the public.“¹⁸⁴

Hier ist insbesondere das durch den Europaserver verfügbare, ständig aktualisierte Informationsmaterial und Kommunikationsangebot zu nennen. Das Internet hat die mediale Welt revolutioniert, es lässt sich sagen, dass wir uns inmitten eines neuen „Strukturwandels der Öffentlichkeit“¹⁸⁵ befinden. Der Vorteil des Internets liegt in der Möglichkeit zur Interaktivität; daher sind für eine erweiterte Bürgerpartizipation in der EU zivilgesellschaftliche Organisationsformen insbesondere auch in die virtuellen interaktiven Kommunikationsräume einzubeziehen.¹⁸⁶

Neben den Medien ist der durch die EU-Kommission geförderte, entstehende europäische Wissenschaftsraum zu erwähnen, der zu einer zunehmenden transnationalen Öffentlichkeit von Expertengruppen führt. So sind die wissenschaftlichen Diskurse in der Regel nicht mehr auf den nationalen Rahmen beschränkt, sondern werden im europäischen Raum und darüber hinaus geführt. Auch sind die diversen Europaschulen und Europäischen Hochschulen bemüht, „europäische Absolventen“ hervorzubringen.¹⁸⁷ Doch die fortschreitende europäische Integration der Wissenschaften führt lediglich zu den bereits eingangs erwähnten Elitennetzwerken und bietet wenig Hoffnung für die Beförderung einer breiten europäischen Öffentlichkeit.

Ebenso intuitiv wie rudimentär ist hingegen ein anderer Faktor, der einer jeden Öffentlichkeit grundsätzlich vorausgehen muss: Die Existenz gemeinsamer Problemlagen, die nach einer öffentlichen Diskussion und Bearbeitung verlangen. Bislang sind die in den Medien der Mitgliedstaaten dominierenden Themen primär nationalstaatlich ausgerichtet und variieren entsprechend von Land zu Land. Doch mit der zunehmenden Europäisierung der Lebensverhältnisse in der EU nehmen auch die gemeinsamen Probleme und Konfliktlagen zu. Beispielhaft sei hier die aktuelle europäische Wirtschaftskrise genannt, die derzeit den

¹⁸³ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 2.

¹⁸⁴ Europäische Kommission: Ein Weißbuch, KOM 428, Brüssel 2001; online im Internet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf>, [zugegriffen am 20.10.11].

¹⁸⁵ Habermas, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 1990.

¹⁸⁶ Vgl. Trenz, Hans-Jörg: a.a.O., S. 71f.

¹⁸⁷ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität, a.a.O., S. 2f.

öffentlichen Diskurs in Europa dominiert. Ferner kann der demografische Wandel in Form einer immer älter werdenden Gesellschaft mit stetig sinkenden Geburtenraten als gesamteuropäisches Problem betrachtet werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass gemeinsame europäische Problemlagen zunehmen und somit die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit zwangsläufig befördern.¹⁸⁸

Des Weiteren nährt sich eine transnationale Öffentlichkeit von demokratischer und transparenter transnationaler Politik. Denn ebenso wie eine Parlamentarisierung und Demokratisierung der europäischen Institutionen einer europäischen Öffentlichkeit bedürfen, so könnte auch eben eine Parlamentarisierung die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit befördern oder gar erzwingen. Die Beförderung einer europäischen Öffentlichkeit und die Bekämpfung des europäischen Demokratiedefizits sind nicht voneinander zu trennen.¹⁸⁹

Selbst wenn widersprüchliche Befunde zur Existenz einer europäischen Öffentlichkeit kein eindeutiges Urteil erlauben, so bleibt in jedem Fall der Aus- oder eben Aufbau einer solchen dringend erforderlich, um einen freien Willensbildungsprozess der EU-Bürger und somit zumindest die Möglichkeit zur deliberativen Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene zu eröffnen. Zumindest einen Beitrag hierzu liefern europäische zivilgesellschaftliche Strukturen beziehungsweise die Einbeziehung derselben in den politischen Entscheidungsfindungsprozess der EU.

3.4 Reversibilität

Da politische Entscheidungsprozesse auch zu suboptimalen Ergebnissen führen können beziehungsweise eventuell unter sich ändernden Umständen zu eben solchen gerinnen, müssen politische Entscheidungen prinzipiell jederzeit revidierbar sein. Denn auch gemeinwohlorientierte, deliberative politische Aushandlungsprozesse führen nicht zwangsläufig zum vollständigen Konsens und verlangen daher unter Umständen einen Abbruch des Deliberationsprozesses zugunsten einer mehrheitlichen Abstimmung und einer Einsparung von Entscheidungskosten.¹⁹⁰ Mehrheitsentscheidungen beruhen allerdings auf Überzeugungen, die, insbesondere in einer rapide globalisierten Welt mit schnell wandelnden Umweltbedingungen, im Laufe der Zeit wechseln können, und müssen daher der

¹⁸⁸ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität, a.a.O., S. 3.

¹⁸⁹ Vgl. ebenda, S. 6f.

¹⁹⁰ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 241.

grundsätzlichen Option einer Revision unterliegen.¹⁹¹ Die Umsetzung der Reversibilitätsbedingung lässt sich in Abstufungen definieren, „als eine Reduzierung bestehender Koordinations- und Kooperationsformen (Deregulierung), als eine Trennung bislang aufeinander bezogener Politikbereiche (Entflechtung), oder als eine vollständige Zurücknahme von institutionellen Arrangements (Auflösung)“.¹⁹²

Der in der EU vorherrschende kapitalistische Fortschrittsglaube beziehungsweise die Eigendynamik der europäischen Marktwirtschaft stehen jeder genannten Form politischer Reversibilität entgegen.¹⁹³ Hinzu kommt, dass die Revision einmal getroffener Entscheidungen in einem komplexen Mehrebenensystem wie der EU in der Regel mit hohen Austrittskosten verbunden ist. Daher können in der europäischen Mehrebenenpolitik, die von zahlreichen Akteuren unterschiedlicher Seiten beeinflusst wird, einmal getroffene Entscheidungen selten revidiert werden.¹⁹⁴ Die Lernfähigkeit eines politischen Systems zeigt sich aber eben in seiner Entschlossenheit und Möglichkeit, politische Beschlüsse gegebenenfalls zurückzunehmen.¹⁹⁵ In der EU zeigt sich die Verletzung der Reversibilitätsbedingung bereits an der Tatsache, dass es keine Möglichkeit zum Austritt aus dem europäischen Vertragswerk, keine „option out“ gibt; die Regelungen der EU wecken den Eindruck „revisionsfester Ewigkeitsklauseln“.¹⁹⁶ Insbesondere die Regelungen zum Binnenmarkt zeugen von einer unverrückbaren Stabilität. Diese äußert sich insbesondere darin, dass sie weder von den nationalen Parlamenten noch vom Europäischen Parlament und somit von keinem stark demokratisch legitimierten Akteur nennenswert beeinflusst werden kann. Entsprechend haben etwa die Grundzüge des Währungs- und Wettbewerbsrechts primärrechtlichen Charakter, beziehungsweise bedürfen für eine Abänderung der Einstimmigkeit des Rates und besitzen somit quasi „Verfassungsrang“.¹⁹⁷

Im Vertrag von Maastricht von 1992 lassen sich allerdings, in Form der hierin vorgegebenen Überprüfungsmechanismen der vertraglichen Bindungen zum einen und der gebotenen Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zum anderen, Elemente einer politischen

¹⁹¹ Vgl. Leïße, Olaf: Metaphysik und Realpolitik. Entwicklungspfade zu einer grenzenlosen europäischen Demokratie; in: Sieg, Martin/Timmermann, Heiner (Hrsg.): Internationale Dilemmata und europäische Visionen, [Festschrift zum 80. Geburtstag von Helmut Wegener], Berlin 2010, S. 35-51, S. 46.

¹⁹² Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 204.

¹⁹³ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 204.

¹⁹⁴ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 242f.

¹⁹⁵ Vgl. Leïße, Olaf: Metaphysik und Realpolitik, a.a.O., S. 46.

¹⁹⁶ Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 205.

¹⁹⁷ Vgl. Huet, Holger: Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem, Wiesbaden 2007, S. 53.

Revisionsbereitschaft der EU erkennen.¹⁹⁸ Das Subsidiaritätsprinzip ist die politische Maxime einer möglichst hohen eigenverantwortlichen und selbstbestimmten Aufgabenbewältigung und Problemlösung durch die unterste Ebene einer politischen Organisationsform. Entsprechend soll die EU-Ebene nur dann tätig werden, wenn eine Problembewältigung weder auf regionaler oder kommunaler noch auf nationaler Ebene möglich ist, beziehungsweise mit erheblichen Hürden verbunden wäre. Die Achtung der Subsidiarität entspricht somit der niedrigsten Stufe von Reversibilität: der Deregulierung in Form einer Minimierung supranationaler Organisations- und Kooperationsformen. Jedoch beschränkt sich die supranationale Bereitschaft zur Deregulierung europäischer Politik bislang auf Politikfelder von untergeordneter Bedeutung. Eine weitere Deregulierung supranationaler Herrschaftskompetenz hängt insbesondere von der machtpolitischen Revisionsbereitschaft der Europäischen Kommission ab. Allerdings befürchten Integrationsforscher, dass eine breitflächige subsidiäre Umgestaltung der EU beziehungsweise eine Deregulierung tragender Politikbereiche den Systemzusammenhalt der EU ins Wanken bringen könnte. Eine Chance dem vorzubeugen liegt darin, Referenda zu strittigen supranationalen Kompetenzzuweisungen durchzuführen und die europäische Integration dem demokratischen Votum der Bürger zu unterstellen.¹⁹⁹

Die Reversibilitätsbedingung in Bezug auf eine Entflechtung aufeinander bezogener Politikbereiche umfasst auch die Option, in die kontinuierliche Erschließung immer neuer integrativer Politikbereiche einzugreifen. Da es kein objektives Beurteilungskriterium für eine Zuweisung der europapolitischen Handlungsfelder unter nationale oder europäische Herrschaftskompetenz gibt, bleibt diese an die jeweiligen, wechselnden Ziele gebunden. Diese zu ermitteln und zu formulieren, sollte Aufgabe der EU-Bürger selbst sein. Das bedeutet, die Entscheidungen darüber, welche Politikbereiche einer supranationalen Kooperation und Koordination bedürfen und entsprechend der EU unterstellt werden, sollten an zivilgesellschaftliche Interessen und öffentliche Diskurse rückgebunden sein. Hierfür müsste im Sinne der Reversibilität theoretisch eine nachträgliche demokratische Legitimation europäischer Herrschaftskompetenzen in Form von Referenda über ausgewählte, bereits institutionalisierte supranationale Handlungsvollmachten erfolgen.²⁰⁰ Sicher bürden Referenda zu komplexen politischen und wirtschaftlichen Themen die Gefahr, in einen populistisch geführten Kampf beispielsweise von Integrationsgegnern auszuarten, der ein

¹⁹⁸ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 205f.

¹⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 206f.

²⁰⁰ Vgl. ebenda, S. 206.

allgemeines Misstrauen der Bürger gegenüber europäischer Integration oder supranationaler Herrschaft hervorrufen könnte. Daher sollten die Völker Europas behutsam an direktdemokratische Entscheidungsverfahren herangeführt werden, indem die fortschreitende europäische Integration einer möglichst großen Öffentlichkeit und der Möglichkeit einer Revision unterstellt wird.²⁰¹

Ihr Maximum erreicht die Reversibilitätsbedingung in der Möglichkeit zur vollständigen Auflösung institutioneller Übereinkünfte. Das bedeutet, die Nationalstaaten entscheiden sich jeweils für oder gegen einzelne Integrationsschritte, ohne dass es ein für alle Mitgliedstaaten verbindliches Integrationsziel oder eine Verpflichtung zur Umsetzung eines gewissen Bündels an Integrationsschritten gäbe.²⁰² Das entspricht in etwa dem Vorgehen bei der Währungsunion, die eine Diversifizierung der Integration starten ließ, die allerdings in einem „Europe à la carte“ münden kann, in dem europapolitische Entscheidungen lediglich dem nationalstaatlich individuellem Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen sind.

Im Hinblick auf die Reversibilität gilt es also, einen Mittelweg zu finden zwischen verbindlichen institutionellen Arrangements auf makropolitischen Ebene und einer flexiblen Politikgestaltung mit Hilfe einer stetigen öffentlichen Darlegung zivilgesellschaftlicher Interessen sowie dem Bewusstsein, dass diese dem Wandel der Zeit unterworfen sind.

3.5 Repräsentation

Im Folgenden soll die Demokratiewertigkeit der Europäischen Union im Hinblick auf die Bedingung der angemessenen Repräsentation untersucht werden. Räumlich gesehen ist diese Bedingung zwar bereits durch die in Kapitel 3.2 abgehandelte Input-Inkongruenz verletzt, doch sollen hier insbesondere eventuelle, institutionell bedingte Repräsentationsdefizite betrachtet werden.²⁰³

Der Definition des Politikwissenschaftlers Ernst Fraenkel (1898-1975) zufolge ist Repräsentation

„die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes, jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk

²⁰¹ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 208f.

²⁰² Vgl. ebenda.

²⁰³ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 243.

ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“²⁰⁴

Die enthaltenen idealtypischen Analysekatoren des Repräsentationsbegriffes wie „Verfassungsmäßigkeit“, „Volk“, „Gesamtinteresse“ und „wahrer Wille“, welche zum Teil bereits im nationalen Rahmen einen eher ideellen Wert besitzen, erscheinen im transnationalen, europäischen Kontext kaum verwendbar.²⁰⁵ Nichtsdestotrotz wird im geschriebenen Verfassungsrecht der EU großer Wert darauf gelegt, die Berücksichtigung des Gesamtinteresses oder des Volkswillens in Form einer Orientierung am Gemeinwohl zu betonen. Entsprechend finden sich im Vertragswerk der EU zahlreiche Berufungen auf „allgemeine politische Zielvorstellungen“²⁰⁶, „gemeinsame Werte“²⁰⁷, und „grundlegende Interessen“²⁰⁸. Auch in einem möglichen Konfliktfall zwischen nationalen Interessen und europäischem Gesamtinteresse verpflichten sich die Mitgliedstaaten, „sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft“,²⁰⁹ zu enthalten. Letztlich verpflichten sich auch die Organe der EU dem europäischen Gemeinwohl. Doch die positiv rechtlich verankerte Verpflichtung auf das europäische Gesamtinteresse ist keine Garantie für eine angemessene Repräsentation des „wahren“ Volkswillens. Ein möglicher Gemeinwille der Europäer muss vielmehr zunächst ermittelt werden.

Dem Modell der repräsentativen Demokratie entsprechend, erfolgt dies primär durch die Möglichkeit der von den politischen Entscheidungen betroffenen Bürger, die rechtssetzenden Akteure regelmäßig ab- beziehungsweise wiederzuwählen.²¹⁰ Im Fall der EU haben die Bürger lediglich die Möglichkeit, die Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt zu wählen. Das EU-Parlament ist somit das einzige Forum der unmittelbar vom europäischen Volk legitimierten politischen Repräsentation.²¹¹ Die Europawahl erfolgt alle fünf Jahre und ist weitestgehend national geregelt, das bedeutet, das Wahlsystem ist von Land zu Land unterschiedlich; lediglich die Anzahl der Abgeordneten im Europaparlament und ihre

²⁰⁴ Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, 6. Auflage, Stuttgart 1974, S. 157.

²⁰⁵ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 91.

²⁰⁶ EUV/ AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar, Callies, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), 4. Auflage, München 2011, Art. 2 und Art. 4 Abs. 1.

²⁰⁷ Ebenda, Art. 11 Abs. 1.

²⁰⁸ Ebenda.

²⁰⁹ Ebenda, Art. 11 Abs. 2.

²¹⁰ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 243.

²¹¹ Vgl. Häberle, Peter: Die Repräsentation in der Europäischen Union; in: Fundamentos 3/2004, Bastida Freijedo, Coord J. (Hrsg.), S. 247-278, online im Internet <<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Haberle>>, [zugegriffen am 13.12.11], S. 13.

Verteilung auf die Mitgliedsländer sind festgelegt. Diese Mandatskontingentierung gibt häufig Anlass zu Kritik am Europäischen Parlament als undemokratisch, da sie nicht proportional nach dem Anteil, den die einzelnen Mitgliedsländer an der europäischen Gesamtbevölkerung stellen, erfolgt, um so eine Berücksichtigung der Interessen der kleinen Länder zu gewährleisten.²¹² Problematisch an der Europawahl ist ferner, dass es bislang kein europäisches Parteiensystem gibt und die nationalen Parteien Kandidaten aus ihren eigenen Reihen für die Wahl aufstellen. Das bedeutet, die Abgeordneten des EP stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den jeweiligen nationalen Parteien und vertreten somit in der Regel die Interessen ihrer Nation oder ihres Wahlkreises, obwohl sie über ein „repräsentatives Mandat“ verfügen und theoretisch alle Völker der EU-Mitgliedsländer vertreten.²¹³ Entsprechend wird in Art. 191 EUV den politischen Parteien in der EU eine bedeutende Rolle als „Faktor der Integration“, zum Ausdruck des „politischen Willens der Union“ sowie zur Herausbildung eines „europäischen Bewusstseins“²¹⁴ zugeschrieben. Sicherlich ist die Konstitutionalisierung politischer Parteien auf EU-Ebene theoretisch eine der bedeutendsten Möglichkeiten zur angemessenen Repräsentation des europäischen Volkswillens. Tatsächlich aber behandeln die Parteien auch im Europawahlkampf weniger Themen von europaweitem Interesse, sondern bleiben primär den nationalen Themen verhaftet und sind somit kaum Ausdruck eines europäischen Bewusstseins.²¹⁵ Ferner existiert in der EU keine politische Opposition, die in einem pluralistischen System wie der EU einmal mehr unverzichtbar ist. Bislang sind oppositionelle Strömungen in der EU-Politik in der Regel schnell zu einer Grundsatzopposition gegen supranationale Integration geronnen. Entsprechend findet sich weniger Opposition gegenüber einzelnen europapolitischen Themen, sondern vielmehr gegen die gesamte „polity“.²¹⁶ Darüber hinaus verfügen die EU-Bürger nur über geringe, die Kompetenzen und Tätigkeiten ihrer politischen Repräsentation betreffende Kenntnisse. Somit ist auch die Identifikation der Wähler mit ihren Repräsentanten im EP schwach ausgeprägt, worin ein weiterer Grund für den in Kapitel 3.2 behandelten Mangel an europäischer Identität liegt. Des Weiteren zeichnet sich eine stetig sinkende Wahlbeteiligung an den Wahlen zum EP ab, waren es bei der ersten Europawahl 1979 noch 63% der EU-Bevölkerung, so wählten

²¹² Vgl. Nohlen, Dieter: Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn April 2004, S. 29.

²¹³ Vgl. Häberle, Peter: a.a.O., S. 13f.

²¹⁴ Vgl. EUV/AEUV, a.a.O., Art. 19.

²¹⁵ Vgl. Häberle, Peter: a.a.O., S. 12.

²¹⁶ Vgl. Richter, Emanuel: Das Demokratiedefizit in der EU, [Vortrag im Rahmen von „Eukultura“ am 30. November 2009 in Bonn], unveröffentlichtes Dokument, 2009, S. 2.

bei der letzten EP-Wahl nur noch 43%.²¹⁷ Ein Grund hierfür kann in der Intransparenz des europäischen Mehrebenensystems gesehen werden. Intergouvernementale Verhandlungssysteme bergen immer den Nachteil einer geringen Transparenz für die Bürger, die in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen nationaler und internationaler Ebene verunsichert sind.²¹⁸

Problematisch ist aber insbesondere, dass das EP als einziges direkt gewähltes Organ der EU – im Übrigen auch die einzige direkt gewählte supranationale Institution weltweit – vergleichsweise machtlos ist und immer noch weniger Einfluss hat als die meisten nationalen Parlamente in Europa.²¹⁹ Zwar wurden die Kompetenzen des EP seit seiner Gründung 1952 mehrmals deutlich erweitert, so zuletzt durch den Vertrag von Lissabon im Dezember 2009. Doch insgesamt steht ein schwaches Parlament einem übermächtigen nationalstaatlich-administrativem Komplex gegenüber.²²⁰ So wird der Ministerrat als wichtigstes Entscheidungsgremium der EU von den nationalen Regierungen gestellt und ist damit nur über den Umweg nationaler Wahlen legitimiert. Das heißt, die Mitglieder des EU-Rats werden auf Grundlage nationaler und nicht europäischer Abstimmungsangelegenheiten gewählt. Der Rat unterliegt somit als „kollektives Organ“ keiner direkten demokratischen Kontrolle; eine Repräsentation der Völker Europas erfolgt hier allenfalls indirekt.²²¹ Auch die zweite Exekutivmacht auf EU-Ebene, die Mitglieder der EU-Kommission, werden nicht von den Unionsbürgern gewählt. Die EU verfügt somit über keine direktdemokratisch legitimierte Exekutivmacht.²²² Die entscheidungsbefugten Organe der EU weisen in Konstitution und Kompetenzverteilung integrative und demokratische Defizite auf. Die einzig demokratisch gewählte und entsprechend repräsentative Institution in Form des EP steht verhältnismäßig einflusslos einem von den Nationalstaaten dominierten Machtgefüge gegenüber. Das Repräsentationsdefizit der EU-Politik zeigt abermals ihr Demokratiedefizit auf.²²³

Allerdings erschöpfen sich die Optionen einer angemessenen Repräsentation und Partizipation nicht in der Möglichkeit zur freien Wahl der Repräsentanten. Ergänzend zur EP-Wahl können die Bürger der EU über zivilgesellschaftliche Organisationen, Interessengruppen und soziale Bewegungen die politische Entscheidungsfindung agitieren. Hierfür müssten sich zum einen die zivilgesellschaftlichen Organisationen im transnationalen

²¹⁷ Vgl. Richter, Emanuel: Das Demokratiedefizit in der EU, a.a.O.

²¹⁸ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 244.

²¹⁹ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 90.

²²⁰ Vgl. ebenda.

²²¹ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 244.

²²² Vgl. Richter, Emanuel: Das Demokratiedefizit in der EU, a.a.O., S. 2.

²²³ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 89.

Raum weiter organisieren und zum anderen eine Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Einflussnahme stattfinden. Letzteres ist im Rahmen des EU-Mehrebenensystems zumindest teilweise erfüllt. Inwiefern sich hier bereits Kanäle institutionalisiert haben, die eventuell einen politischen Einfluss der Zivilgesellschaft erlauben, wird im folgenden Kapitel eruiert. Es sei lediglich vorausgeschickt, dass eine Berücksichtigung der Interessensartikulation der Unionsbürger durch zivilgesellschaftliche Organisationen einen wesentlichen Beitrag zur angemessenen Repräsentation leisten kann, auch wenn entsprechende Gruppen nicht alle gesellschaftlichen Interessen bedienen und hoch aggregierungsfähige Interessen eher berücksichtigt werden als schwache oder nicht aggregierungsfähige.²²⁴

²²⁴ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 86.

4 Europäische Ansätze zur Stärkung der Zivilgesellschaft

Nachdem das dritte Kapitel verdeutlicht hat, welchen demokratietheoretischen Anforderungen ein supranationales System wie die EU genügen sollte und herausgestellt wurde, dass Öffentlichkeit, Partizipation und die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen eine gewichtige Rolle für eine europäische Demokratie spielen sollten, kann nun nachfolgend untersucht werden, inwiefern von Seiten der EU Bemühungen und Maßnahmen erkennbar sind, dieser zentralen Rolle Rechnung zu tragen.

Hierfür soll zunächst das von der Europäischen Kommission erstellte Weißbuch „Europäisches Regieren“ untersucht werden, das zwar keine direkte politische Errungenschaft im Hinblick auf eine steigende Partizipation in Europa darstellt, allerdings entsprechende Absichtserklärungen verkündet und einen Maßnahmenkatalog beinhaltet, der auf die Förderung einer aktiven Bürgerschaft, eine stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft sowie eine verstärkte Öffentlichkeit und mehr Transparenz im politischen Entscheidungsprozess der EU setzt und somit für die vorliegende Thematik relevant erscheint.²²⁵ Anschließend soll die Unionsbürgerschaft – die als solche zumindest formal mit politischer Partizipation, nämlich mit dem Recht zu partizipieren verbunden ist und mit der Institutionalisierung von Bürgerrechten vieles zur Realisierung eines „Europas der Bürger“ beigetragen hat – dahingehend betrachtet werden, inwieweit sie eine postnationale, europäische Identität befördern kann.²²⁶ Eine Darstellung der Komitologie erscheint hier – neben der Tatsache, dass der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) offizieller Repräsentant der organisierten Zivilgesellschaft auf Gemeinschaftsebene ist – insbesondere deshalb interessant, weil das europäische Ausschusswesen Anknüpfungspunkt supranationaler, deliberativer Demokratiemodelle ist. Nur wenn eine größere Bürgerbeteiligung und ein höheres zivilgesellschaftliches Engagement auf europäischer Ebene auch institutionell verankert ist, kann eine europäische Identität befördert und somit der EU erst demokratische Legitimität verliehen werden.²²⁷

²²⁵ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 80f.

²²⁶ Vgl. Lemke, Christiane: Aktive Bürgerschaft und Demokratie in der EU; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 101-116, S. 108f.

²²⁷ Vgl. ebenda, S. 101.

4.1 Weißbuch „Europäisches Regieren“

In Reaktion auf die häufig beklagte Feststellung, dass unter den europäischen Bürgern ein mangelndes Interesse an und Vertrauen in die EU-Institutionen vorherrscht, legt die Europäische Kommission in der Post-Nizza-Phase der Öffentlichkeit ein Weißbuch über „Europäisches Regieren“ vor. Es ist das Ergebnis eines von der Kommission betreuten, breit angelegten Konsultationsprozesses, in den auch Wissenschaftler, Regierungsvertreter, Parlamentarier und Vertreter der Zivilgesellschaft eingebunden waren.²²⁸ Die Weißbücher der Kommission sind eine Sammlung von Vorschlägen zum gemeinschaftlichen Vorgehen in einem bestimmten Politikbereich, die – sofern sie vom Europäischen Rat unterstützt werden – ein politisches Aktionsprogramm der EU vorbereiten können. Das Governance-Weißbuch formuliert Grundsätze guten Regierens und beinhaltet einen Katalog mit unterschiedlichen Maßnahmen, die auf den diversen Ebenen des europäischen Systems zu ergreifen seien.²²⁹ Ihm wurden hohe Erwartungen bezüglich einer Lösung der europäischen Legitimitätskrise und der wachsenden Effizienzprobleme der europäischen Entscheidungsfindung entgegengebracht. Die enthaltenen Vorschläge sollen die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgern überbrücken und betonen daher insbesondere politische Partizipation, Transparenz und eine Einbindung der Zivilgesellschaft.²³⁰ Das Weißbuch bringt die Intention zum Ausdruck, den Politikgestaltungsprozess zu öffnen, um mehr Bürger, Organisationen und Institutionen verstärkt an der EU-Politik teilhaben zu lassen. Neben den EU-Institutionen werden daher auch die nationalen Regierungen, die kommunalen Verwaltungen sowie die Vertreter der Zivilgesellschaft angehalten, die im Weißbuch formulierten Grundsätze zu beherzigen, um ein effizienteres und demokratischeres Regieren in Europa zu ermöglichen.²³¹ Das Governance-Weißbuch betont die notwendige Förderung einer europäischen Dialog- und Konsultationskultur sowie einer aktiven europäischen Bürgerschaft und formuliert somit entscheidende Schwerpunkte für eine demokratische Reform der Europäischen Union.²³²

²²⁸ Vgl. Große Hüttmann, Martin: Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“. Erste Einschätzungen und Kommentare, Berlin 2001; online im Internet <www.aeiecsa.de/tagung_governance_bericht>, [zugegriffen am 27.01.12], S. 75.

²²⁹ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O.

²³⁰ Vgl. Große Hüttmann, Martin: a.a.O., S. 79.

²³¹ Vgl. Leïße, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S.80.

²³² Vgl. Europäisches Parlament: Das Neue Europa. Regieren in einer Union mit bis zu 30 Mitgliedstaaten, Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft, AFCO 101 DE, Luxemburg 2002, online im Internet <<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/afco/reports.html>>, [zugegriffen am 03.02.12], S. 24.

Im Folgenden sollen die für die vorliegende Thematik relevanten Inhalte des Weißbuches unter Berücksichtigung der erarbeiteten demokratiethoretischen Gesichtspunkte wiedergegeben und anschließend einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.

Das Weißbuch über gutes Regieren einleitend, betont die Europäische Kommission, dass sie sich der Probleme der EU-Politik durchaus bewusst ist. Sie beklagt, dass seitens der Bürger hohe Erwartungen bezüglich politischer Problemlösungen auf europäischer Ebene gestellt würden, andererseits jedoch ein weitverbreitetes Misstrauen und Desinteresse gegenüber den EU-Institutionen bestehe, das nicht zuletzt durch den negativen Ausgang der Referenda und der niedrigen Wahlbeteiligung bei den Europawahlen zum Ausdruck komme.²³³ Die Kommission hat erkannt, dass Europa unter einer fehlenden Identifikation seiner Bürger mit dem politischen System der EU leidet, was auch der Herausbildung einer kollektiven europäischen Identität beziehungsweise eines einenden Gemeinsinns entgegensteht. Ferner widerspricht das von der Kommission attestierte mangelnde Vertrauen der Europäer in ihre politischen Repräsentanten auf europäischer Ebene der Bedingung einer angemessenen Repräsentation. Die im Weißbuch formulierten Maßnahmen zur Begegnung der resultierenden Legitimationsprobleme basieren auf fünf Grundsätzen: Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.²³⁴

Eine offene Arbeitsweise im Politikgestaltungsprozess soll das Vertrauen der Bürger in das komplexe europäische Institutionengefüge stärken. Hierfür sollen nationale Regierungen und die EU-Regierung dem Volk in einer allgemeinverständlichen Sprache offenlegen, wie und durch wen politische Entscheidungen in der EU getroffen werden.²³⁵ Eine transparente Arbeitsweise fördert nicht nur die Bedingung einer angemessenen Repräsentation, sondern kann auch einen Deliberationsprozess in Gang setzen, da ein offener Zugang zu verständlichen Informationen den öffentlichen Diskurs befördern kann. Somit könnte europapolitische Transparenz die Weiterentwicklung einer europäischen Öffentlichkeit und einhergehend die Entstehung einer kollektiven Identität unterstützen.

Mit dem Grundsatz der Partizipation bringt die Europäische Kommission ihr Vorhaben zur stärkeren Einbindung diverser Akteure in den Politikgestaltungsprozess zum Ausdruck. Sie erhofft sich hiervon ein wachsendes Vertrauen der Bürger in die politischen Entscheidungen und betont, dass die Umsetzung einer verstärkten politischen Teilhabe entscheidend von der Bereitschaft der zentralen Regierungsebenen der Einzelstaaten zur Einbindung der Akteure

²³³ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 3.

²³⁴ Vgl. ebenda, S. 13.

²³⁵ Vgl. ebenda, S. 3.

abhängt.²³⁶ Eine Partizipation der europäischen Bürger an der EU-Politik würde nahezu allen im vorigen Kapitel aufgestellten demokratiethoretischen Anforderungen Rechnung tragen. So bringt Partizipation das Kongruenzverhältnis zwischen Entscheidenden und Betroffenen ins Gleichgewicht, fördert durch kollektiv getroffene Beschlüsse die Herausbildung eines europäischen Gemeinsinns und begünstigt einen deliberativen Entscheidungsfindungsprozess sowie die Chancen auf eine angemessene politische Repräsentation. Das Prinzip einer größeren Verantwortlichkeit spielt auf ein zentrales Problem der EU-Politik ab: die unklare Rollenverteilung im Politikgestaltungsprozess.²³⁷ Diese führt beispielsweise dazu, dass Regierungsmitglieder der Mitgliedstaaten die Verantwortung für unpopuläre politische Entscheidungen teils auf die EU abwälzen und die Bürger verunsichert sind, welche Kompetenzen bei der EU liegen und was politisch auf nationaler Ebene durchsetzbar gewesen wäre.²³⁸ Daher plädiert die Kommission dafür, dass jede Entscheidungsebene des europäischen Mehrebenensystems den Bürgern verständlich machen sollte, wo ihre Aufgaben liegen und entsprechend auch die Verantwortung für getroffene Entscheidungen übernehmen sollte.²³⁹ Ein verantwortungsbewusstes, offenes politisches Handeln würde sicherlich die Identifikation der Bürger mit ihrem politischen System verbessern und zu einer repräsentativeren Politik führen. Ein weiterer im Weißbuch formulierter Grundsatz guten Regierens betrifft die Effektivität politischer Beschlussfassung. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die EU-Politik an einer sehr langwierigen Umsetzung der zu detailreichen Verordnungen krankt und nach einer effektiv wirksamen Politikgestaltung verlangt. Hierfür ist laut Kommission neben einer auf klaren Zielen beruhenden, vorausschauenden Politik auch vorab insbesondere die Entscheidung bedeutend, auf welcher Ebene der jeweilige Beschluss zu fassen ist.²⁴⁰ Nur eine effektiv wirksame Politik kann auch glaubwürdig und somit repräsentativer Identitätspunkt für die Bürger sein. Ebenso verhält es sich mit dem Grundsatz der Kohärenz, der insbesondere in multinationalen beziehungsweise Mehrebenensystemen von Bedeutung ist. Dem Kohärenzgebot der Europäischen Union entsprechend, verpflichten sich alle Organe, bei ihren Handlungen die Erreichung der Ziele der EU zu berücksichtigen. Kohärentes und leicht nachvollziehbares politisches Handeln ist in komplexen, pluralistischen

²³⁶ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 3.

²³⁷ Vgl. Ebenda.

²³⁸ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 34.

²³⁹ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 13.

²⁴⁰ Vgl. ebenda.

Systemen wie der EU entscheidend, um bei der Vielfalt gemeinsamer Aufgaben ein gewisses Maß an Einheitlichkeit zu bewahren.²⁴¹

Die Grundsätze guten Regierens abschließend, betont die Kommission, dass sie „die Politik von oben herab“ zugunsten einer Politik, die auf „Rückkoppelung, Netzwerken und Partizipation auf allen Ebenen beruht“²⁴², ersetzen will. Dieser Wandel soll mit Hilfe bestimmter Maßnahmen vollzogen werden, die im Weißbuch vorgestellt werden. Zunächst soll im Rahmen der EU-Politik eine bessere Einbindung der Akteure stattfinden. Die Kommission erkennt an, dass hierfür eine offenere Arbeitsweise notwendig ist, um – der Deliberationsbedingung entsprechend – durch den offenen Zugang zu Informationen in allen Amtssprachen der EU einen öffentlichen Diskurs über Europafragen in Gang zu setzen. Zu diesem Zweck wird im Weißbuch auch das Vorhaben unterbreitet, die Internetpräsenz der EU zu einer interaktiven Plattform auszubauen, über die die EU-Bürger Informationen erhalten, Anregungen einbringen und Kritik üben können.²⁴³ Mittlerweile finden auf der Website der EU öffentliche Konsultationen statt, die die Kommission in der Regel im Vorfeld einer neuen Politikinitiative oder einer Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften durchführt. Ferner besteht hier die Möglichkeit, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten sowie zukünftig eine Europäische Bürgerinitiative zu starten, um direkt neue Regelungen anzuregen. Eine Bürgerinitiative kann sich an die Europäische Kommission wenden, sofern sie mindestens eine Million Menschen aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten umfasst.²⁴⁴ Von der Offenlegung von Informationen und der Förderung einer effizienten Kommunikation in und mit der Öffentlichkeit erhofft sich die Kommission eine wachsende Identifikation der Bürger mit Europa und somit die Förderung eines europäischen Gemeinsinns.²⁴⁵ Eine Einbindung der Bürger soll des Weiteren über die demokratischen Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene erfolgen, indem die Regional- und Kommunalbehörden stärker in die EU-Politik eingebunden werden. Auch sollen künftig die divergierenden lokalen Verhältnisse bei den europäischen Regelungen größere Berücksichtigung finden.²⁴⁶ Im Hinblick auf die Bedingung der angemessenen Repräsentation ist eine bessere Einbindung der regionalen Ebene sicherlich begrüßenswert, da die lokalen Organe direkt gewählt werden und somit der demokratischen Kontrolle durch das Volk unterliegen. Jedoch besteht seitens der nationalen Regierungen die Befürchtung, dass eine

²⁴¹ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 80.

²⁴² Europäische Kommission: a.a.O., S. 14.

²⁴³ Vgl. ebenda, S. 15.

²⁴⁴ Vgl. unter < http://europa.eu/take-part/index_de.htm>, [zugegriffen am 03.02.2012].

²⁴⁵ Vgl. Europäische Kommission: a.a.O., S. 15.

²⁴⁶ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 81.

Stärkung der kommunalen Ebene zuungunsten der mittleren, nationalen Ebene verlaufen könnte. Analoges gilt für den im Weißbuch vorgebrachten – im Rahmen der vorliegenden Thematik besonders relevanten – Vorschlag einer stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft.²⁴⁷ Die Kommission ist überzeugt, dass eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft der geeignete Weg sei, um den Willen der Bürger zum Ausdruck zu bringen und auch Minderheiten eine Stimme zu verleihen.²⁴⁸ Gemäß dem Weißbuch umfasst die Zivilgesellschaft „Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände (Sozialpartner), Nicht-regierungsorganisationen, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen, [...] Kirchen und Religionsgemeinschaften“.²⁴⁹ Neben dieser Aufzählung findet sich hier ein Verweis auf eine detailliertere Definition der organisierten Zivilgesellschaft in der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“.²⁵⁰ Hierin findet sich ein historischer Überblick sowie ein Abriss zur aktuellen Zivilgesellschaftsdebatte, anhand dessen die Zivilgesellschaftsdefinition der EU vorgestellt wird, um ein europäisches Einvernehmen über die begriffliche Basis des verschieden gebrauchten Terminus zu erhalten.²⁵¹ Der Ausschuss beschreibt die Zivilgesellschaft als dynamischen Begriff, für den lediglich das Bekenntnis zum demokratischen System verbindlich ist und der einen „Sammelbegriff für alle Formen sozialen Handelns von einzelnen oder Gruppen, die nicht auf Initiative des Staates zurückgehen und nicht von diesem gelenkt werden“²⁵², darstellt. Ferner zeichne sich Zivilgesellschaft durch Pluralität, Autonomie, Solidarität, Öffentlichkeit und Partizipation aus und bilde neben Staat und Markt die dritte Teilordnung des staatlichen Verbundes.²⁵³ Die Definition steht insoweit im Einklang mit der im zweiten Kapitel erarbeiteten Zivilgesellschaftsdefinition. Allerdings betont die EU nicht die Funktion der Zivilgesellschaft als kritische Instanz gegenüber staatlicher Übermacht und wirtschaftlicher Eigendynamik. Es ist auch fraglich, inwieweit die organisierte Zivilgesellschaft, sofern ihre Definition, wie

²⁴⁷ Vgl. Europäische Kommission: a.a.O., S. 81.

²⁴⁸ Vgl. ebenda, S. 19.

²⁴⁹ Ebenda.

²⁵⁰ Vgl. ebenda.

²⁵¹ Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zum Thema ‚Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk‘ vom 17.11.1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C329; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:DE:PDF>>, [zugegriffen am 03.02.2012].

²⁵² Ebenda, S. 3.

²⁵³ Vgl. ebenda, S. 3f.

weiter oben aufgeführt, auch Arbeitgeber- und Berufsverbände involviert, ein Gegengewicht zur Wirtschaft bilden kann. Auch stellt sich die Frage, inwieweit der Ausschuss in seiner stark institutionalisierten Form als Repräsentant „der organisierten Zivilgesellschaft auf Gemeinschaftsebene“²⁵⁴ der Aufgabe eines notwendigen Gegenpols zum staatlichen Machtkomplex gerecht werden kann. Diese Problematik soll in Kapitel 4.3 ausführlich diskutiert werden. Dessen ungeachtet unterstreicht das Weißbuch die Bedeutung der Zivilgesellschaft als eine Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung an der Umsetzung der politischen Ziele der EU sowie als Forum für Anregungen, Kritik und Protest und betont: „Partizipation heißt nicht Institutionalisierung von Protest“.²⁵⁵ Die Kommission appelliert aber auch an die Vertreter der Zivilgesellschaft, die Grundsätze guten Regierens umzusetzen, insbesondere Offenheit und Verantwortlichkeit zu wahren und sich eine gute interne Organisation zu verschaffen.²⁵⁶ Des Weiteren möchte sich die Kommission bemühen, dem Begriff der Partizipation als Schlüsselbegriff des Weißbuches Rechnung zu tragen, indem sie sich für effektivere und transparentere Konsultationen ausspricht. Sie konsultiert beteiligte Parteien in Form von Grün- und Weißbüchern, Mitteilungen, beratenden Ausschüssen, Testgruppen der Wirtschaft, Konsultationen aus besonderem Anlass und, wie bereits erwähnt, mit Hilfe von Online-Konsultationen.²⁵⁷ Außerdem führen das Europäische Parlament und seine Ausschüsse Konsultationen und öffentliche Anhörungen durch, um sich die öffentliche Meinung und Expertenratschläge einzuholen. Diese Dialog- und Konsultationskultur soll verbessert werden, indem Mindeststandards dafür festgelegt werden, wer wann konsultiert werden sollte. Hierdurch soll eine einseitige Informationseinholung beziehungsweise eine Bevorzugung gewisser Gruppen beim Konsultationsprozess vermieden und eine stärkere Repräsentativität der zivilgesellschaftlichen Organisationen erreicht werden.²⁵⁸ Es stellt sich allerdings die Frage, wie ein gleichberechtigter Zugang zu den Konsultationen gewährleistet und die enorme Informationsflut der konsultierten Organisationen und Einzelpersonen bewältigt werden soll.²⁵⁹ Über die Konsultationen hinausgehend besteht der Vorschlag, weiterreichende Partnerschaften zu entwickeln. Diese würden die Kommission zu Konsultationen verpflichten, während diese sich im Gegenzug eine bessere Strukturierung sowie mehr Offenheit und Repräsentativität von Seiten der zivilgesellschaftlichen

²⁵⁴ Wirtschafts- und Sozialausschuss, a.a.O., S. 1.

²⁵⁵ Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 19.

²⁵⁶ Vgl. ebenda, S. 20.

²⁵⁷ Vgl. ebenda, S. 21.

²⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 22.

²⁵⁹ Vgl. Europäisches Parlament: a.a.O., S. 27f.

Organisationen erhofft.²⁶⁰ Ferner soll eine stärkere Vernetzung der verschiedenen Akteure auf europäischer Ebene die Integration der Nationalstaaten, der nationalen Zivilgesellschaften und der staatlichen Akteure befördern.²⁶¹

Die Vorschläge des Weißbuches intendieren, den auf EU-Ebene vorherrschenden „top-down“-Prozess, bei dem politische Entscheidungen von einer kleinen Elite getroffen und anschließend der Masse vermittelt werden, zu durchbrechen.²⁶² Sie handeln jedoch von Instrumenten und Methoden, ohne hierbei eine klare Lösung der zentralen legitimatorischen Probleme bereitzuhalten.²⁶³ Vielfach kritisiert werden insbesondere die Vorschläge zur verstärkten Partizipation der Zivilgesellschaft, da die sehr umfangreich geplanten Konsultationen zu einer „Konsultationsinflation“²⁶⁴ führen, die wiederum Probleme bei der Zuweisung von Verantwortlichkeiten hervorrufen könnten. Auch gibt es bereits vor Veröffentlichung des Weißbuches regelmäßige Beschwerden von Organisationen der Zivilgesellschaft, die zu tausenden in Brüssel vertreten sind, über den vorherrschenden Mangel an Personal zur Bewältigung der zahlreichen Inputs²⁶⁵: Man könne „sich nur wundern, was wohl geschehen würde, wenn die Aufforderungen der Kommission von den meisten oder von vielen der Akteure der ‚Zivilgesellschaft‘ in ganz Europa, an die sie gerichtet zu sein scheinen, tatsächlich ernst genommen würden“.²⁶⁶ Die Auffassung der Kommission von Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft ist ambivalent zu beurteilen. Denn auch wenn die Kommission auf die notwendige Verbindung von Demokratie mit Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft aufmerksam macht, wird deutlich, dass sie diese vielmehr als Instrument für eine breitere politische Akzeptanz denn als gesellschaftliches Korrektiv politischer Macht sieht. Denn in der täglichen Arbeit der Kommission verwendet diese den Begriff der Zivilgesellschaft häufig synonym für die in ihrem Umfeld tätige Lobby.²⁶⁷ Der Vorschlag der Kommission zur Entwicklung von privilegierten Partnerschaften mit einigen Organisationen, die hierfür Offenheit zu garantieren haben, werden ebenfalls sowohl vom Parlament als auch von Seiten der Zivilgesellschaft selbst kritisiert, da eine Einmischung in die interne Struktur

²⁶⁰ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 22f.

²⁶¹ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 82.

²⁶² Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 81.

²⁶³ Vgl. Europäisches Parlament: a.a.O., S. 27f.

²⁶⁴ Große Hüttmann, Martin: a.a.O., S. 17.

²⁶⁵ Vgl. Europäisches Parlament: a.a.O., S. 30.

²⁶⁶ Scharpf, Fritz W.: European Governance. Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, working paper 01/6; online im Internet <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>> [zugegriffen am 05.02.2012], S. 10.

²⁶⁷ Vgl. Knodt, Michèle/Finke, Barbara: a.a.O., S. 16.

der Organisationen ihre Unabhängigkeit gefährdet.²⁶⁸ Außerdem schafft die Kommission durch derartige Partnerschaften Gruppen konsultierter Organisationen, die über einen privilegierten und somit undemokratischen Zugang zu Informationen verfügen.²⁶⁹ Auch wenn das Weißbuch das Vorhaben einer Förderung der aktiven Bürgerschaft, einer stärkeren Einbindung der Zivilgesellschaft sowie einer verstärkten Partizipation durch den Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnologie beinhaltet, verteidigt es in letzter Konsequenz eine Elitenpartizipation und setzt somit vielmehr auf Exklusion denn auf Inklusion.²⁷⁰

4.2 Unionsbürgerschaft

Eine grundlegende Voraussetzung für das Ent- und Bestehen einer Zivilgesellschaft ist der Bürgerstatus, der bürgerliche Freiheit sowie politische und soziale Rechte umfasst.²⁷¹ Für die Frage nach europäischen Ansätzen zur Stärkung der Zivilgesellschaft ist somit insbesondere die 2009 in Artikel 20 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) eingeführte Unionsbürgerschaft von Relevanz.²⁷² Sie transformierte die Bürger Europas von bloßen Marktteilnehmern zu politischen Subjekten auf EU-Ebene und stellt somit einen bedeutenden Schritt auf dem langen Weg einer politischen Integration Europas und einer europäischen Bürgerpartizipation dar.²⁷³

Eine Vorreiterrolle für die Entstehung einer europäischen Unionsbürgerschaft nimmt der Europäische Gerichtshof ein, indem er seit den 1970er Jahren bedeutende Urteile zum Eigentumsschutz, zur Geschlechtergleichstellung, zur Nichtdiskriminierung, zur Unverletzlichkeit der Wohn- und Privatsphäre sowie zur Vereinigungsfreiheit fällt und sich somit ohne das Bestehen einer Grundrechtecharta der Europäischen Gemeinschaften für den Schutz der Grundrechte der europäischen Bürger einsetzt.²⁷⁴ Die direkte Integration der Bürger in die EU-Politik erlangt im Juni 1979 mit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments ihren vorläufigen Höhepunkt. Erst dreizehn Jahre später wird 1992 in Maastricht das Konzept der Unionsbürgerschaft erstmals vertraglich fixiert, beschränkt sich aber

²⁶⁸ Vgl. Europäisches Parlament: a.a.O., S. 28.

²⁶⁹ Vgl. ebenda, S. 30.

²⁷⁰ Vgl. Leißer, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 84.

²⁷¹ Vgl. Dahrendorf, Ralf: a.a.O., S. 259.

²⁷² Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 150.

²⁷³ Vgl. Leißer, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 10.

²⁷⁴ Vgl. Kaelble, Hartmut: Demokratie und europäische Integration seit 1950; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M. 2000, S. 245-272, S. 265f.

weitgehend auf das europäische Wahlrecht.²⁷⁵ 1996 bringt die Kommission aber bereits ihr Vorhaben einer stärkeren Einbindung der europäischen Bürger zum Ausdruck, indem sie „den Aufbau eines Europa der Bürger unter besonderer Betonung bürgernaher Politiken, die dazu beitragen, das Gefühl der Zugehörigkeit zu einer Wertegemeinschaft zu stärken“²⁷⁶ zur Debatte stellt. Ein Jahr später bewirkt der Vertrag von Amsterdam einige Verbesserungen sowie Präzisierungen in Bezug auf die Unionsbürgerschaft und verankert zwei europäische Grundrechte: die Gleichheit von Frauen und Männern und das Recht auf Nichtdiskriminierung.²⁷⁷

Die Unionsbürgerschaft ist ein additives, die nationale Staatsangehörigkeit ergänzendes Konzept. Das heißt, die EU-Bürger bleiben Bürger ihres Landes und sind zugleich Unionsbürger. Mit der Unionsbürgerschaft hat die EU eine notwendige Grundlage für eine europäische Zivilgesellschaft geschaffen, indem sie die Bürger mit konkreten Rechten ausgestattet hat.²⁷⁸ Hierzu zählt das Reise- und Aufenthaltsrecht, welches es den EU-Bürgern gestattet, überall in der EU zu leben und zu arbeiten. Das Aufenthaltsrecht ist somit nicht länger auf Erwerbstätige beschränkt. Die Unionsbürger genießen ferner in Ländern, in denen ihr Land nicht vertreten ist, diplomatischen Schutz durch die Botschaften der anderen Mitgliedstaaten. Das Wahlrecht räumt jedem Bürger ein aktives und passives Wahlrecht bei der Wahl zum Europäischen Parlament sowie bei den Kommunalwahlen seines jeweiligen Wohnsitzes ein. Das bedeutet, unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit haben die EU-Bürger das Recht auf politische Teilhabe an ihrem Wohnsitz in der EU. Darüber hinaus können EU-Ausländer auch weiterhin an den Wahlen in ihrem Heimatland teilnehmen. Im Hinblick auf die Frage nach einer europäischen Bürgerpartizipation sind neben dem Wahlrecht insbesondere das durch die Unionsbürgerschaft eingeführte Petitionsrecht sowie das Recht auf Beschwerde beim Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments von Bedeutung. Das Petitionsrecht ermöglicht den EU-Bürgern sowie den Personen mit Wohnsitz in der EU, sich mit Beschwerden oder Anregungen schriftlich in einer Sprache der Mitgliedstaaten direkt an jedes Organ beziehungsweise jede Einrichtung der Union zu wenden. Sofern die Petitionen Angelegenheiten beinhalten, die in den Aufgabenbereich der Gemeinschaft fallen und den Petenten unmittelbar betreffen, werden sie an den Petitionsausschuss weitergeleitet, der über die Zulässigkeit der Petition zu entscheiden hat.

²⁷⁵ Vgl. Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: Die Suche nach einer europäischen Zivilgesellschaft; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 36, Bonn 2005, S. 3.

²⁷⁶ Europäische Kommission: Bulletin EU 1/2-1996, online im Internet <<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9601/p110010.htm>>, [zugegriffen am 27.02.12].

²⁷⁷ Vgl. Kaelble, Hartmut: a.a.O., S. 264.

²⁷⁸ Vgl. Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: a.a.O., S. 3.

Hierfür holt sich der Petitionsausschuss in der Regel den sachdienlichen Rat der Kommission oder anderer parlamentarischer Ausschüsse ein und entsendet nötigenfalls Mitglieder, die sich vor Ort über die Sachlage informieren. Sobald dem Petitionsausschuss die nötigen Informationen zur Sachlage vorliegen, setzt er die Petition auf die Tagesordnung einer Sitzung, zu der auch die Kommission geladen wird. Das abschließende Vorgehen ist von Fall zu Fall verschieden, je nachdem ob es sich beispielsweise um einen Einzelfall oder aber eine Angelegenheit von übergeordneter Bedeutung handelt. Im für den Referenten besten Fall kommt es zu einem Urteil des Gerichtshofs oder zu einer politischen Initiative des Parlaments oder der Kommission. In jedem Fall wird der Petent über die Ergebnisse der eingeleiteten Schritte informiert. Eine weitere aus der Unionsbürgerschaft erwachsende Möglichkeit zur politischen Einflussnahme stellt die Beschwerde beim Europäischen Bürgerbeauftragten dar. Hier können sich EU-Bürger, Unternehmen und Organisationen über Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der EU beispielsweise bezüglich ungerechter Behandlung, Diskriminierung, Machtmissbrauch, Fehlen oder Verweigern von Informationen, unnötigen Verzögerungen und falschen Verfahren beschweren. Nicht zuständig ist der Bürgerbeauftragte für Beschwerden über nationale Behörden, auch wenn diese EU-spezifische Angelegenheiten betreffen sowie für die Tätigkeiten nationaler Gerichte und Beschwerden über Unternehmen und Privatpersonen.²⁷⁹ Er soll als Kontrollinstanz gegenüber den EU-Institutionen fungieren und eine Missachtung der Menschenrechte sowie einem nicht vorschriftsmäßigen Handeln der Organe entgegenwirken. Ausgenommen hiervon ist allerdings der Europäische Gerichtshof. Der Bürgerbeauftragte ist nicht weisungsgebunden und übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus. Er wird für eine Amtszeit von fünf Jahren durch das Europäische Parlament gewählt, dem er jährlich einen Tätigkeitsbericht vorlegt. Die Möglichkeiten des Europäischen Bürgerbeauftragten sind allerdings begrenzt und beschränken sich weitestgehend darauf, Empfehlungen an das beklagte Organ auszusprechen. Lehnt die betroffene Stelle diese ab, legt der Bürgerbeauftragte dem EP einen Sonderbericht vor; dieses hat dann die entsprechenden Maßnahmen zu ergreifen.²⁸⁰ Er ist somit lediglich schlichtender Vermittler und keine kompetenzbefugte politische Instanz. Neben den aus der Unionsbürgerschaft erwachsenen Rechten ist diese bislang nicht mit der Auferlegung bürgerlicher Pflichten wie etwa einer Wehrpflicht oder einer Besteuerung verknüpft.

²⁷⁹ Vgl. Europäischer Bürgerbeauftragter: Jahresbericht 2011, online im Internet <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, [zugegriffen am 20.04.2012], S. 14.

²⁸⁰ Vgl. Kaelble, Hartmut: a.a.O, S. 20f.

Parallel zum Konzept der Unionsbürgerschaft betreibt die Union seit den 1980er Jahren eine „Politik der europäischen Symbole“²⁸¹, die die Identifikation der EU-Bürger mit der Union stärken soll und somit ebenfalls als Teil der Unionsbürgerschaft zu werten ist.²⁸² So wird 1985 als wichtiges Symbol der gleich aussehende Pass für alle EU-Bürger ausgegeben, auch wenn erst fünf Jahre später durch das Schengener Abkommen innerhalb eines Großteils der EU der Wegfall der Passkontrollen für EU-Bürger beschlossen wird. In derselben Zeit wird die offizielle Flagge der Europäischen Union eingeführt; die blaue Flagge mit den zwölf Sternen setzt sich in der Öffentlichkeit schnell als europäisches Symbol durch. Neben Beethovens Ode an die Freude und den Europatagen am 5. und 9. Mai ist es des Weiteren seit der Währungsunion insbesondere der Euro, der im Alltag der EU-Bürger europäische Symbolkraft gewinnt²⁸³, wenngleich diese aktuell eher negativ konnotiert sein dürfte.

Es bleibt strittig, ob eine kollektive europäische Identität der Ausstattung der Unionsbürger mit bürgerlichen Rechten hätte vorausgehen sollen, oder ob umgekehrt eine substantielle Unionsbürgerschaft bestehen muss, damit eine Identifikation mit der EU folgen kann.²⁸⁴ Im Hinblick auf die Gemeinnsinnbedingung scheint es aber plausibel, die symbolträchtige Unionsbürgerschaft als Schritt in die Richtung einer kollektiven europäischen Identität zu werten.

Die Bürgerechte der Unionsbürger sind in der seit 2009 rechtskräftigen Charta der Grundrechte der Europäischen Union niedergelegt. Die Charta kodifiziert Grund- und Menschenrechte und orientiert sich an der Menschenrechtskonvention des Europarates von 1950 sowie an den Grundsätzen, die sich aus den mitgliedstaatlichen Verfassungen ergeben. Somit sind erstmals alle Grundrechte der EU-Bürger, die bis dahin in verschiedenen Rechtsakten der diversen Ebenen enthalten waren, in einem Dokument zusammengefasst, was die Transparenz und die Rechtssicherheit in der EU befördert.²⁸⁵ Die Präambel der Charta der Grundrechte beruft sich auf die Grundlage eines gemeinsamen sittlichen Erbes, universeller Werte und Grundsätze der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit und unterstellt somit zumindest ein gewisses Maß kollektiver europäischer Identität in Form geteilter

²⁸¹ Kaelble, Hartmut: a.a.O, S. 264.

²⁸² Vgl. ebenda.

²⁸³ Vgl. Kaelble, Hartmut: a.a.O., S. 264f.

²⁸⁴ Vgl. ebenda, S. 265.

²⁸⁵ Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union 2010/C83/02 vom 30.03.2010; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:de:PDF>>, [zugegriffen am 20.03.2012].

Wertvorstellungen.²⁸⁶ Die sieben Kapitel mit insgesamt 54 Artikeln behandeln Würde, Freiheit, Gleichheit und Solidarität sowie die vorab behandelten Bürgerrechte und gelten für alle Organe und Einrichtungen der EU unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips sowie für alle Mitgliedstaaten, die das Unionsrecht durchführen. Die Charta soll die Legitimität der Union als Wertegemeinschaft stärken und somit eine europäische Identität befördern. Sie sollte ursprünglich Bestandteil der gescheiterten EU-Verfassung sein. Eine effektive Anwendung der europäischen Grundrechte soll im Rahmen des generellen Förderprogramms „Grundrechte und Justiz“ für den Zeitraum 2007-2013 unterstützt werden. Hierfür beschließt der Rat 2007 die Auflegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionbürgerschaft“, welches Maßnahmen der Europäischen Union und von Nichtregierungsorganisationen vorsieht. Ziel des Programms ist unter anderem die Förderung einer auf den Grundrechten beruhenden europäischen Gesellschaft, eine Stärkung der Zivilgesellschaft sowie die Förderung eines offenen Dialogs. Nichtregierungsorganisationen und andere zivilgesellschaftliche Einrichtungen sollen dahingehend unterstützt werden, dass ihre Fähigkeit zur aktiven Förderung der Grundrechte gestärkt werden. Insgesamt intendiert das Programm, die Achtung der Grundrechte in der EU zu kontrollieren.²⁸⁷ Ferner sollen die Bürger über ihre Rechte aufgeklärt und motiviert werden, sich aktiv am demokratischen Prozess der Union zu beteiligen. Das Förderprogramm zielt somit auf eines der zentralen Probleme einer aktiven Bürgerschaft in der EU: die geringe Kenntnis der Bürger über ihre Rechte in Bezug auf ihre europäische Staatsbürgerschaft. Politische Teilhabe setzt das Wissen um die Möglichkeiten zur Partizipation voraus. Das bedeutet, auch wenn das Konzept des Bürgers durch die Unionsbürgerschaft auf europäischer Ebene angelangt ist und somit eine notwendige Voraussetzung politischer Teilhabe auf EU-Ebene erfüllt ist, so genügt das Bestehen rechtlicher Rahmenbedingungen für die Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft nicht aus. Eine breite politische Partizipation scheitert bislang auch an den bereits im dritten Kapitel genannten Problemen. Die aus der Intransparenz des europäischen Mehrebenensystems resultierende Unzuweisbarkeit politischer Kompetenzen mündet in einer „Ohnmacht und Sprachlosigkeit der Bürger“²⁸⁸, die sich beispielsweise in der rückläufigen Wahlbeteiligung bei den Europawahlen niederschlägt. Dieser Rückgang kann auch als

²⁸⁶ Vgl. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, a.a.O., S. 391.

²⁸⁷ Europäischer Rat: Beschluss vom 19.04.2007 zur Auferlegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ als Teil des generellen Programms „Grundrechte und Justiz“, Amtsblatt der Europäischen Union 2007/252/JI; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:110:0033:0039:DE:PDF>>, [zugegriffen am 20.03.2012].

²⁸⁸ Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: a.a.O., S. 4.

Ergebnis der schwachen Stellung des Europäischen Parlaments interpretiert werden, die zu einer Resignation der EU-Bürger über ihre politischen Einflussmöglichkeiten geführt haben könnte. Hinzu treten Schwierigkeiten wie das Fehlen eines europäischen Parteiensystems, das beim Wahlkampf genuin europäische Themen aufgreift und das Volk so für eben diese sensibilisiert²⁸⁹, sowie der Mangel einer europäischen Öffentlichkeit, die im Hinblick auf die nicht nur sprachlich heterogenen Gesellschaften einen europäischen Minimalkonsens formulieren könnte.²⁹⁰

Auch wenn die Unionsbürgerschaft als identitätsstiftendes Moment auf europäischer Ebene zu werten ist und das Petitionsrecht sowie die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten einen bedeutenden Schritt auf dem Weg zu größerer Bürgerpartizipation darstellt, so darf nicht erwartet werden, dass „das europäische Volk [...] durch einen konstitutionellen Akt wie Phönix aus der Asche erschaffen werden“²⁹¹ kann.

4.3 Komitologie

Für eine demokratischere, bürgernahe Europäische Union bedarf es notwendig eines zivilen Dialogs, der zunächst einen sukzessiven, konsensstiftenden Diskurs zwischen den einzelnen Komponenten der Zivilgesellschaft voraussetzt, um einen horizontalen Dialog zwischen der organisierten Zivilgesellschaft und den EU-Institutionen zu ermöglichen.²⁹² Entscheidend für einen funktionierenden öffentlichen Diskurs ist, dass hierfür ein institutioneller Rahmen geschaffen wird, ohne dass Selbstständigkeit und Autonomie der zivilgesellschaftlichen Organisationen vereinnahmt werden. Offizieller Repräsentant der Zivilgesellschaft auf Gemeinschaftsebene ist der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA). Dieser ist Teil der Verwaltungs- und Expertenausschüsse innerhalb der Europäischen Union, der sogenannten Komitologie, die für den Erlass der Durchführungsbestimmungen von EU-Rechtsakten verantwortlich ist. Da die Richtlinien, die vom Rat der Europäischen Union und dem Europäischen Parlament verabschiedet werden, in der Regel lediglich Zielvorgaben umfassen, müssen diese mittels Durchführungsmaßnahmen expliziert werden, deren Formulierung und Ausführung prinzipiell den Mitgliedstaaten obliegt. Tatsächlich erfolgt die mitgliedstaatliche Umsetzung allerdings in Zusammenarbeit mit der Europäischen

²⁸⁹ Vgl. Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: a.a.O., S. 4f.

²⁹⁰ Vgl. ebenda, S. 7.

²⁹¹ Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 152.

²⁹² Vgl. Jansen, Thomas: a.a.O., S. 164.

Kommission, die sich hierfür des Instruments der Komitologie-Ausschüsse bedient, um sich bei der Beratung über die häufig komplexe Materie von Experten unterstützen zu lassen. Das Ausschusswesen kommt also dort zum Einsatz, wo ein komplexes, europäische und nationale Akteure einbeziehendes Regieren unabweisbar bleibt. Komitologie bezeichnet somit die mit der „Implementation gemeinschaftlicher Richtlinien betrauten Ausschüsse der EU“²⁹³, über die die Kommission die ebenenübergreifend-kooperative Verwaltung des Binnenmarkts in diversen Politikfeldern organisiert. Mit Hilfe delegierter Rechtsakte sollen EU-Richtlinien durch die Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen an die Europäische Kommission schneller und effizienter umgesetzt werden.²⁹⁴ Sie stellen jedoch eine legitimatorisch fragwürdige Übertragung von legislativen Kompetenzen auf die Exekutive dar. Allerdings besitzen das Europäische Parlament und der Rat das Recht, die Delegation der Befugnisse an die Kommission zu widerrufen.²⁹⁵

Der EWSA soll in Anbetracht seines Mandats, seiner Positionierung im politischen System der EU, der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und Verfahren sowie der Erfahrung seiner Mitglieder in der Lage sein, eine konsensorientierte Kommunikation zwischen den divergent motivierten Vertretern der Zivilgesellschaft zu ermöglichen.²⁹⁶ Die 317 Mitglieder des EWSA werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Ernennung durch den Europäischen Ministerrat empfohlen und bestehen in der Regel aus Vertretern der nationalstaatlichen Ministerien und ausgewiesenen Experten. Sie vertreten ausschließlich nationale Organisationen; Verbände, die als Netzwerke nationaler und internationaler Organisationen auf EU-Ebene organisiert sind, werden hingegen nicht repräsentiert. Dabei leisten insbesondere transnational vernetzte Organisationen durch ihre internationale Integrations- und Verständigungsarbeit einen bedeutenden Beitrag zur fortschreitenden Ausbildung eines zivilgesellschaftlichen Konsenses in Europa und sollten daher in die Arbeit des Ausschusses einbezogen werden. Insgesamt wurde die Integration der Zivilgesellschaft in die europäische Komitologie allerdings über die Jahre erweitert. Während sich der EWSA zu Beginn fast ausschließlich aus Vertretern der Unternehmer und Arbeitnehmer aus diversen Wirtschaftszweigen zusammensetzte, existiert mittlerweile neben diesen sogenannten Sozialpartnern eine dritte Gruppe, die eben keine unternehmerischen oder gewerkschaftlichen

²⁹³ Vgl. Joerges, Christian: Integration durch Entrechtlichung? Ein Zwischenruf, Bremen 2007, S.30.

²⁹⁴ Vgl. Europäische Union: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: Komitologie (Ausschusswesen); online im Internet <europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_de.htm>, [zugegriffen am 20.04.2012].

²⁹⁵ Vgl. EUV/AEUV, a.a.O., Art. 290, Abs. 2.

²⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 165.

Interessen vertritt und somit als einziger Repräsentant gemeinwohlorientierter Anliegen – also zivilgesellschaftlicher Interessen im hier zugrunde gelegten Verständnis – in Betracht zu ziehen ist. Obwohl ihr Anteil an gemeinwohldienlichen Beiträgen also weitaus bedeutender ist, kann diese dritte, von wirtschaftlichen Interessen relativ unabhängige Gruppe, lediglich ein Drittel der Mitglieder des EWSA stellen. Darüber hinaus hat die Erfahrung gezeigt, dass die nationalen Regierungen, aufgrund der dominierenden Interessen des marktwirtschaftlichen Systems und zu Lasten weniger etablierter Organisationen, immer wieder auch Wirtschaftsvertretern einen Posten in dieser dritten Gruppe verschaffen. Nichtsdestotrotz wird dem EWSA zugesprochen, im Rahmen der politischen Gegebenheiten repräsentativer gemeinschaftlicher Vertreter der nationalen Zivilgesellschaften der EU sein zu können; allerdings unter der Prämisse, dass Repräsentativität in einer pluralistischen Gesellschaft immer nur ein Annäherungswert sein kann. Ferner ist dieser aufgefordert, wie unter anderem aus dem Weißbuch hervorgeht, beispielsweise über Anhörungen und Dialogtreffen auch europäische, transnationale zivilgesellschaftliche Organisationen stärker in die Ausschussarbeit einzubeziehen, um so seine Repräsentativität zu erhöhen.²⁹⁷ Insgesamt ist der institutionalisierte Dialog mit dem EWSA, der als Sprachrohr der Zivilgesellschaft dienen soll, kritisch zu bewerten. Denn er zeigt unwillkürlich das Spannungsverhältnis zwischen der Intention der EU-Organe, den Dialog mit der Zivilgesellschaft zu institutionalisieren und dem demokratischen Ideal zivilgesellschaftlicher Vielstimmigkeit, auf.²⁹⁸

Interessant im Hinblick auf die Fragestellung nach einer stärkeren Einbindung der europäischen Zivilgesellschaft ist das Komitologie-Verfahren – unter Berücksichtigung der attestierten besonderen Bedeutung der Deliberation für eine fortschreitende Bürgerpartizipation – insbesondere auch deshalb, weil die wohl bekannteste Bezugnahme auf deliberative Politik jenseits des Nationalstaats eben die Arbeit in Expertenausschüssen betrifft. Als exemplarisch für diesen Bezug kann die mittlerweile klassische Studie von Christian Joerges und Jürgen Neyer genannt werden, die auf EU-Ebene Elemente eines „deliberativen Supranationalismus“²⁹⁹ in Form der Komitologie-Verfahren ausmacht. Der Ansatz des deliberativen Supranationalismus beruht auf der rechtstheoretischen Grundlage

²⁹⁷ Vgl. Jansen, Thomas: a.a.O., S. 166f.

²⁹⁸ Vgl. Crespy, Amandine/Kietz, Daniela/Maurer, Andreas: Lückenbüßer oder Legitimationsverstärker? Der Europäische Verfassungskonvent und die ‚Zivilgesellschaft‘; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 197-221, S. 201.

²⁹⁹ Vgl. Joerges, Christian/Neyer, Jürgen: Vom intergouvernementalen Verhandeln zur deliberativen Politik; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Wiesbaden 1998, S. 207-234.

der Habermasschen Diskurstheorie des Rechts sowie auf der hierin enthaltenen Prozeduralisierung der Rechtskategorie.³⁰⁰ Die demokratietheoretischen Anforderungen des deliberativen Ansatzes an die politische Beschlussfassung lassen sich subsumieren auf die Existenz von Problemlösungszusammenhängen und gemeinsamen Zielvorgaben, eine weitgehende zivilgesellschaftliche Beteiligung sowie die Anwesenheit einer neutralen Partei.³⁰¹ Ferner spielen formelle Abstimmungen eine untergeordnete Rolle und sollten „subordinated to argumentative interaction“³⁰² sein. Von besonderer Bedeutung für deliberative Prozesse ist hingegen das Bestehen öffentlicher, deliberativer Zonen, die den Problemlösungsprozess initiativ wie evaluativ begleiten.³⁰³ Joerges und Neyer gehen nun davon aus, dass die Entscheidungsfindung des Komitologie-Verfahrens eben diese Ansprüche erfüllt und das europäische Ausschusswesen somit die „älteste Form ‚neuen‘ Regierens“³⁰⁴ darstellt. Als Indikatoren hierfür werden „die häufige Vorkonsultation anderer Institutionen, die Seltenheit strategischer Koalitionen, eine niedrige Ablehnungsrate, häufige ad hoc-Anpassung von Kommissionsvorschlägen während der Sitzungen sowie einvernehmliche Ergebnisse“³⁰⁵ angeführt, die auf einen sachhaltig-deliberativen Verlauf der Komitologie-Beratungen hinweisen würden. Ferner gewährleiste das Ausschusswesen durch seine interne Struktur eine gewisse Kontrolle der Kommission durch die Mitgliedstaaten und fördere durch die Inklusion der nationalen Ebene die Akzeptanz europäischer Richtlinien in den Mitgliedstaaten.³⁰⁶ Hier ist kritisch zu bedenken, dass eine Kontrolle der Exekutive vielmehr durch das demokratisch legitimierte Europäische Parlament gewährleistet werden sollte und eine Akzeptanz europäischer Vorgaben durch eine breite europäische Öffentlichkeit erfolgen müsste und nicht mittels eines elitären Expertenkreises. Joerges schreibt den Ausschüssen hingegen eine Vermittlerrolle zwischen funktionalen Anforderungen und normativen Ansprüchen zu. Hier drängt sich jedoch die Frage auf, zu welchen Gunsten hier in der Regel vermittelt wird. Denn normativ sind die Komitologie-Verfahren allenfalls im Hinblick auf die

³⁰⁰ Vgl. Joerges, Christian: Integration durch Entrechtlichung?, a.a.O., S. 2.

³⁰¹ Vgl. Abromeit, Heidrun: Möglichkeiten der Ausgestaltung einer europäischen Demokratie; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 31-54, S. 38.

³⁰² Neyer, Jürgen: The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory, a.a.O., S. 234f.

³⁰³ Vgl. Abromeit, Heidrun: a.a.O., S. 7f.

³⁰⁴ Joerges, Christian: Integration durch Entrechtlichung?, a.a.O., S. 30.

³⁰⁵ Niesen, Peter: Deliberation ohne Demokratie? Zur Konstruktion von Legitimität jenseits des Nationalstaats; in: Kreide, Regina/Niederberger, Andreas (Hrsg.): Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik, Frankfurt a.M./New York 2008, S. 240-259, S. 14.

³⁰⁶ Vgl. Joerges, Christian/Braams, Beate/Everson, Michelle: Die Europäische Wende zu ‘Neuen Formen des Regierens’ (new modes of government). Rechtsprobleme eines politischen Konzepts, Bremen 2007, S.17.

Norm supranationaler Kooperation und effizienter Problemlösung.³⁰⁷ Diese Effizienz ergibt sich auch aus der wechselhaften Zusammensetzung der Ausschüsse, die den diversen sich im Rahmen des Implementationsprozesses ergebenden Problemlagen mit entsprechenden Beständen an Fachwissen gerecht zu werden sucht.³⁰⁸ Es sollte jedoch bedacht werden, dass die Leistungsfähigkeit der Expertenausschüsse eben mit ihrer Abkopplung von direkter partizipatorischer Einflussnahme einhergeht.³⁰⁹ Hier tritt der mögliche Konflikt zwischen politischer Effizienz und demokratischer Legitimität zu Tage, der uns insbesondere im letzten Kapitel weiter beschäftigen wird. Entsprechend kann der These, dass „comitology is a locus of deliberative proceedings“³¹⁰, entgegengesetzt werden, dass die Ausschüsse keine Einflussnahme der Interessen der Unionsbürger auf den politischen Entscheidungsprozess garantieren und diesbezüglich hinter den Standards deliberativer Demokratie zurückbleiben.³¹¹ Ferner finden die komitologischen Beratungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und verstoßen somit gegen deliberative Prinzipien der Vollinklusion und eines öffentlichen Meinungsbildungsprozesses zu europapolitischen Belangen. Auch eine angemessene Repräsentation der Zivilgesellschaft ist in Anbetracht der exklusiven Besetzung des elitären Ausschusswesens zweifelhaft. Generell lassen sich die Mitglieder supranationaler, deliberativer Gremien nur schwer als Repräsentanten des Volkes, verstanden als die Gesamtheit der Entscheidungsunterworfenen hier in der EU, verstehen. Ausschüsse repräsentieren allenfalls einen Blickwinkel auf ein spezifisches Sachproblem oder aber eine nationale Regierung oder einen Verband, von deren Interessen sie aber weitestgehend unabhängig arbeiten, weshalb es an einem Basisbezug mangelt. „So haben wir zwar einen ‚alternativen Standard‘ – aber Standard wofür?“³¹² In Anbetracht dessen, dass demokratische Legitimitätsstandards wie Öffentlichkeit, Inklusivität, Repräsentation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft deutlich verfehlt werden, stellt sich die Frage, inwiefern die Komitologie-Verfahren dienlich für eine supranationale Demokratisierung sein können.³¹³ Hierfür insistiert Neyer auf einer Unterscheidung zwischen Demokratie und Legitimität und nimmt für seinen Ansatz eben Letzteres in Anspruch, während er die Möglichkeiten einer supranationalen

³⁰⁷ Vgl. Abromeit, Heidrun: a.a.O., S. 8.

³⁰⁸ Vgl. Joerges, Christian/Braams, Beate/Everson, Michelle: a.a.O., S. 18.

³⁰⁹ Vgl. Niesen, Peter: a.a.O., S. 15.

³¹⁰ Neyer, Jürgen: The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory, a.a.O., S. 220.

³¹¹ Vgl. Niesen, Peter: a.a.O., S. 15.

³¹² Abromeit, Heidrun: a.a.O., S. 10.

³¹³ Vgl. ebenda, S. 8f.

Demokratisierung offen beziehungsweise außen vor lässt.³¹⁴ Weiter differenziert Neyer zwischen nationalen und supranationalen Legitimationsquellen: Hiernach ist lediglich innerhalb der Mitgliedstaaten auf majoritäre Legitimation zurückzugreifen, während auf europäischer Ebene die expertisebasierte Legitimation die des demokratischen Rechtsstaats ergänzen soll.³¹⁵ Aus dieser Sichtweise erscheint die Legitimation durch deliberative Expertengremien als komplementär zur – lediglich Nationalstaaten zur Verfügung stehenden – demokratischen Legitimation. Somit stellen die EU-Ausschüsse, auch aus dem Blickwinkel des sie befürwortenden deliberativen Supranationalismus, keinen Weg zu einer mit Repräsentation oder direkter zivilgesellschaftlicher Einflussnahme verbundenen Demokratisierung der EU dar, sondern bieten lediglich eine effektive Anwendung deliberativer Möglichkeiten, die ihre Legitimation aus der problemlösungsorientierten Arbeitsweise schöpft. Hierbei muss jedoch die Gefahr einer institutionellen Vereinnahmung der organisierten Zivilgesellschaft im Auge behalten werden, insbesondere aufgrund der offiziellen Rolle des EWSA als Repräsentant der europäischen Zivilgesellschaft. Die Komitologie ist somit, trotz einer verhältnismäßig effizienten Arbeitsweise und ihres deliberativen Charakters, kritisch zu betrachten, denn sie weist in die Richtung einer technokratischen Expertokratie.

5 Theorien europäischer Demokratie und Zivilgesellschaft

Die Ansicht, dass die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten der EU-Bürger, das Fehlen einer vitalen europäischen Öffentlichkeit sowie die ungenügende Einbeziehung der europäischen Zivilgesellschaft in die politische Entscheidungsfindung der EU ein demokratisches Defizit des europäischen Mehrebenensystems aufdecken, basiert letztlich auf der Annahme, dass sich Demokratie über die „Herrschaft durch das Volk“ legitimiert. Entgegen diesem vorherrschenden Verständnis von demokratischer Legitimität kann argumentiert werden, dass politische Entscheidungen unabhängig von ihrer Entstehung dann legitim sind, wenn sie das Gemeinwohl innerhalb des Systems effizient fördern und insofern

³¹⁴ Vgl. Neyer, Jürgen: The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory, a.a.O., S. 230. Neyers Differenzierung kann im Sinne der Unterscheidung von input- und output-orientierter Legitimierung gedeutet werden, die im folgenden Kapitel diskutiert wird.

³¹⁵ Vgl. Neyer, Jürgen: Demokratisches Regieren in einem post-pathetischen Europa; in: Geis, Andreas/Strecker, Dieter (Hrsg): Blockaden staatlicher Politik, Frankfurt a.M. 2005, S. 169-184, S. 182.

eine „Herrschaft für das Volk“ darstellen. Zugunsten dieser Differenzierung wendet Fritz Scharpf die terminologische Unterscheidung zwischen input-orientierter Legitimation und output-orientierter Legitimation an, aus der sich jeweils andere Implikationen für die demokratische Legitimität der EU ergeben.³¹⁶ Während die Input-Perspektive auf dem normativen Prinzip der Zustimmung durch das Volk gründet, beruht die Output-Legitimation auf dem funktionalen Prinzip der effizienten Problemlösung.

Im Folgenden sollen beide Perspektiven dargestellt und im Hinblick auf ihre Resultate für die europäische Integration im Allgemeinen sowie für die hierin zugewiesene Rolle der Zivilgesellschaft im Speziellen untersucht werden. Die input-orientierte Legitimation politischer Herrschaft wird hier zum einen durch Jürgen Habermas vertreten, der sein Modell einer deliberativen Diskurstheorie auch auf die EU anwendet. Zum anderen wird hier Emanuel Richters Buch „Das republikanische Europa“ zugrunde gelegt, da hier eine zeitgemäße Anwendung des Republikanismus auf die EU ein anschauliches Beispiel input-orientiert geführter Legitimation bietet. Die Output-Perspektive wird von Fritz Scharpf repräsentiert, der für die EU ein Fehlen der sozio-kulturellen Bedingungen input-orientierter Autonomie attestiert und nicht zuletzt deshalb für das europäische Mehrebenensystem eine output-orientierte Legitimation vertritt.³¹⁷

5.1 Input-orientierte Legitimation

Konzepte einer input-orientierten Legitimation, die also auf einer Herrschaft durch das Volk insistieren, betonen primär partizipative, direktdemokratische Elemente der politischen Entscheidungsfindung und finden ihre Entsprechung insbesondere in den modernen Theorien der „deliberativen Demokratie“,³¹⁸ die bei Jürgen Habermas eben auch Anwendung auf die Europäische Union findet. Habermas' Auseinandersetzung mit Europa gilt vorrangig der politischen Integration der EU, welche sich die „politische Zähmung eines global entfesselten Kapitalismus“³¹⁹ zur Aufgabe machen sollte. Auf dem Weg zur Etablierung einer demokratischen Weltinnenpolitik, die globale Gerechtigkeit durchsetzen und ein reales Gegengewicht zur Dominanz des anonymen marktwirtschaftlichen Systems bieten soll, sieht Habermas Europa in der zentralen Rolle eines Vorbildes für supranationale politische

³¹⁶ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 16.

³¹⁷ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 6.

³¹⁸ Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 16ff.

³¹⁹ Habermas, Jürgen: Zeit der Übergänge. Kleine politische Schriften IX, Frankfurt a.M. 2001, S. 86.

Zusammenschlüsse. Die finale Idee einer Weltinnenpolitik ist seine Antwort auf die sich aus der unaufhaltsam fortschreitenden Globalisierung ergebenden Probleme. Nicht zuletzt aufgrund der Vorreiterrolle, die die EU hierbei einnehmen soll, wiegt Habermas ihr demokratisches Defizit schwer. Während die allenfalls indirekt legitimierte Brüsseler Bürokratie und das schwache Europäische Parlament dieses nach wie vor zum Ausdruck bringen, setzen „die politischen Eliten [...] unverfroren die Entmündigung der [EU-] Bürger fort“³²⁰. Für eine wirksame Demokratisierung der europäischen Institutionen bedarf es im Sinne der Diskursethik insbesondere einer europaweiten politischen Öffentlichkeit, was hier in Bezug auf europapolitische Themen zumindest eine Öffnung und im Idealfall eine Vernetzung der jeweiligen nationalen Teilöffentlichkeiten bedeutet.

Der Begriff der Öffentlichkeit ist von elementarer Bedeutung für die politische Philosophie Habermas'. Sie vermittelt zwischen Politik und Moral, zwischen staatlichen, institutionalisierten Diskursen und informeller, alltagssprachlicher Kommunikation, um Legalität aus Moralität hervorgehen zu lassen und somit politische Legitimation herzustellen.³²¹ Als legitim gilt hier nämlich nur, was allgemein öffentlich anerkannt ist, was der kantischen Auffassung von Legitimität gleichkommt: „Alle auf das Recht anderer Menschen bezogenen Handlungen, deren Maxime sich nicht mit der Publizität verträgt, sind unrecht“³²². Diese Ansicht lässt sich als das der Habermasschen Diskurstheorie zugrundeliegende Motiv bezeichnen.³²³ Hiernach besteht die Aufgabe der politischen Öffentlichkeit zunächst darin, politische Themen und Problemlagen von gesellschaftlicher Relevanz zu selektieren beziehungsweise diskursiv zu ermitteln und schließlich zu konkurrierenden öffentlichen Meinungen zu formulieren. Die öffentliche Kommunikation dient somit der freien, sogenannten „informellen Meinungs- und Willensbildung“³²⁴ der Bürger, welche Einfluss auf die „formell verfasste Meinungs- und Willensbildung“³²⁵ im Zentrum des politischen Systems, insbesondere im parlamentarischen Komplex ausüben soll. Hier durchlaufen die informellen öffentlichen Meinungen zur Selektion gesamtgesellschaftlicher Relevanz einen Prozess der institutionalisierten Rationalisierung. Der Bereich der öffentlichen Willensbildung stellt aus deliberativem Blickwinkel

³²⁰ Habermas, Jürgen: Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, a.a.O.

³²¹ Vgl. Habermas, Jürgen: Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI, Frankfurt a.M. 2008, S. 136.

³²² Kant, Immanuel: Zum Ewigen Frieden, a.a.O., S. 50.

³²³ Vgl. Horster, Detlef: Jürgen Habermas. Eine Einführung, Darmstadt 2010, S.16.

³²⁴ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 382.

³²⁵ Ebenda.

gewissermaßen den normativen Kern der Politik dar.³²⁶ Die politische Öffentlichkeit sollte demnach den Resonanzboden für politisch zu bearbeitende Problemlagen bieten und darüber hinaus gegebenenfalls den Problemdruck verstärken, bis sich das Parlament der Bearbeitung der entsprechenden Thematik annimmt. Insofern dient die Öffentlichkeit zunächst als ein kommunikatives Warnsystem, um schließlich, nach Abgabe der Problembehandlung an den parlamentarischen Komplex, die weitere Problemverarbeitung im politischen System zu kontrollieren.³²⁷ Neben die Signalfunktion tritt somit eine Kontrollfunktion: Die Öffentlichkeit fungiert als Prüfstein dafür, ob die Politik eigene Machtinteressen vertritt oder tatsächlich die Interessen der Bürger behandelt.³²⁸ Entscheidend für eine nähere terminologische Bestimmung von Öffentlichkeit ist ihre Kennzeichnung durch offene, flexible Außengrenzen, weshalb sie weder eine Institution oder Organisation noch ein fixes System darstellt, sondern vielmehr als Netzwerk für die Kommunikation divergierender Meinungen zu begreifen ist, die sich im Rahmen eines deliberativen Diskurses zu problemspezifisch gebündelten, öffentlichen Meinungen subtrahieren.³²⁹ Ferner zeichnet sich Publizität durch die Verwendung einer allgemeinverständlichen Alltagssprache aus, die eine fortwährende Reproduktion der Öffentlichkeit über „kommunikatives Handeln“³³⁰ erlaubt. Kommunikatives Handeln definiert sich über verständigungsorientiertes, soziales Agieren und ist insofern von erfolgsorientiertem, strategischem Handeln zu differenzieren.³³¹ Entsprechend folgert Habermas: „Jede Begegnung, die sich nicht in Kontakten wechselseitiger Beobachtung erschöpft, sondern vom Zugeständnis kommunikativer Freiheit zehrt, bewegt sich in einem sprachlich konstituierten öffentlichen Raum“.³³² Dieser bleibt allerdings im Idealfall an einen physischen Raum intersubjektiven Austauschs angebunden, was die Schwierigkeiten einer nationale Grenzen überschreitenden Öffentlichkeit zum Vorschein kommen lässt: Je mehr sich eine Öffentlichkeit, beispielsweise bei Versammlungen in öffentlichen Foren, von der physischen Anwesenheit eines Publikums abkoppelt und sich auf medienvermittelte virtuelle Kommunikation verlagert, „desto deutlicher wird die Abstraktion, die mit der Öffentlichkeitsgeneralisierung der Raumstruktur einfacher Interaktion einhergeht“.³³³ Ferner

³²⁶ Vgl. Iser, Mattias/Strecker, David: Jürgen Habermas zur Einführung, Hamburg 2010, S.136.

³²⁷ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 435.

³²⁸ Vgl. Horster, Detlef: a.a.O., S. 16.

³²⁹ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 435f.

³³⁰ Ebenda, S. 436.

³³¹ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 436. Siehe zum Begriff des „kommunikativen Handelns“ insbesondere Habermas’ Hauptwerk: Theorie des kommunikativen Handelns, a.a.O.

³³² Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 436f.

³³³ Ebenda, S. 437.

steht eine europaweite Öffentlichkeit vor der Herausforderung, dass eine politische Öffentlichkeit ihre Aufgabe, Probleme von gesamtgesellschaftlicher Relevanz zu identifizieren und zu thematisieren, nur insoweit wahrnehmen kann, wie sie sich aus der Kommunikation der von einer politischen Entscheidung Betroffenen bildet.³³⁴

Aufgrund der herausragenden Rolle der politischen Öffentlichkeit als Impulsgeber des demokratischen Systems muss sie grundrechtlich geschützt werden und darf keinen Zugangs- oder Verfahrensregeln unterworfen sein. Fehlende Reglementierung und freier Zugang sollen gewährleisten, dass keine relevante Meinung unterdrückt wird.³³⁵ Was die im Rahmen des Kommunikationsprozesses gebündelten Meinungen zur öffentlichen Meinung macht, ist nicht etwa eine allgemeine Zustimmung, das heißt, eine öffentliche Meinung ist nicht repräsentativ im statistischen Sinne oder einfach die Summe einzeln abgefragter Meinungen. Vielmehr ist eine gemeinsame Befolgung von geteilten Regeln einer Kommunikationspraxis von Relevanz, im Rahmen derer eine rational zu verarbeitende Kontroverse aufblühen kann, die in Zustimmung oder Ablehnung zu bestimmten Themen und Beiträgen mündet. Daher lässt sich eine funktionierende öffentliche Meinungsbildung nicht einfach daran festmachen, ob Allgemeinheit hergestellt werden konnte, sondern wird über formale Kriterien der Entstehung einer öffentlichen Meinung bemessen, die auch das diskursive Niveau öffentlicher Kommunikation und die Qualität der daraus resultierenden Ergebnisse bestimmen. Die Qualität einer öffentlichen Meinung wiederum bemisst aus normativem Blickwinkel die Legitimität des Einflusses, den sie auf das politische System ausübt.³³⁶ Allerdings ist nicht garantiert, dass „die“ öffentliche Meinung auch allgemein zustimmungsfähig ist, das heißt hier, dass es sich bei der in der Öffentlichkeit gebildeten „kommunikativen Macht“ auch um „legitime Macht“³³⁷ handelt. Denn mangels prozeduraler Regeln der Öffentlichkeit kann nicht gewährleistet werden, dass alle Personen und Interessengruppen gleichermaßen an der Herstellung der öffentlichen Meinung beteiligt sind. Somit bleibt die Funktion der Öffentlichkeit die Identifizierung und Darlegung neuer Problemlagen, während verbindliche Entscheidungen auf institutioneller Ebene des politischen Systems getroffen werden.³³⁸ Öffentliche Meinungen bieten aber auch Einflusspotentiale, die genutzt werden können, um zum einen auf das Wahlverhalten der Bürger, zum anderen auf die Willensbildung des parlamentarischen Komplexes oder der Regierungen einzuwirken. Letztlich aber bleibt

³³⁴ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O, S. 441.

³³⁵ Vgl. ebenda, S. 445.

³³⁶ Vgl. ebenda, S. 438f.

³³⁷ Ebenda, S. 449.

³³⁸ Vgl. ebenda, S. 449f.

publizistischer, durch öffentliche Überzeugungen gestützter politischer Einfluss immer auf die fortwährende positive Resonanz der Bürger angewiesen. Da Öffentlichkeit nur schwer beliebig „produziert“ werden kann, können öffentliche Meinungen zwar propagandistischer Manipulation unterliegen, aber weder öffentlich erkauft noch öffentlich erpresst werden.

Die Qualität eines demokratischen Systems zeigt sich aus deliberativem Blickwinkel somit insbesondere im Bestehen einer vitalen Öffentlichkeit, die ihre Verankerung in einer pluralistischen Zivilgesellschaft findet; die Organisationen der Zivilgesellschaft bilden das „organisatorische Substrat“³³⁹ der Öffentlichkeit. Wie bereits im zweiten Kapitel im Rahmen der terminologischen Bestimmung von Zivilgesellschaft erwähnt wurde, umfasst Habermas‘ Zivilgesellschaftsverständnis keine Wirtschaftsinteressenvertretung, sondern sieht den institutionellen Kern zivilgesellschaftlicher Organisation in den nicht-ökonomischen und nicht-staatlichen Zusammenschlüssen, „die die Kommunikationsstrukturen der Öffentlichkeit in der Gesellschaftskomponente der Lebenswelt verankern“.³⁴⁰ Hierunter fallen soziale Bewegungen oder Vereinigungen, die allgemeine Interessen oder unterrepräsentierte und schwer organisierbare Minderheiten mit kulturellen, religiösen oder humanitären Anliegen vertreten. Politische Parteien, Wirtschaftsverbände und die Medien entziehen sich hingegen dem Begriff der Zivilgesellschaft im Habermasschen Sinne. Die Zivilgesellschaft bietet Raum für emanzipatorische und subversive Impulse im Sinne des Gemeinwohls beziehungsweise Gemeininteresses und ist somit von Gruppierungen, die etwa parteipolitische oder ökonomische Interessen vertreten, zu differenzieren.³⁴¹ Ihre Aufgabe besteht insbesondere darin, relevante gesellschaftliche Problemlagen zu identifizieren und der politischen Öffentlichkeit zu übermitteln.³⁴² Die interne Struktur zeichnet sich durch Egalität, Pluralismus und Offenheit aus, die – ebenso wie die Prinzipien der Öffentlichkeit – nach grundrechtlichem Schutz verlangen. Denn der notwendige Freiraum zivilgesellschaftlichen Agierens ergibt sich aus der Garantie positiver Rechte, insbesondere der Versammlungsfreiheit, der Meinungsfreiheit sowie dem Recht, Vereine und Gesellschaften zu gründen.³⁴³ Allerdings reichen grundrechtliche Garantien nicht aus, um Öffentlichkeit und Zivilgesellschaft vor einer möglichen Deformierung zu schützen. Vielmehr müssen die kommunikativen Strukturen der Öffentlichkeit von einer vitalen Bürgergesellschaft aufrecht erhalten werden, denn die „Institutionen und rechtlichen Gewährleistungen der freien Meinungsbildung ruhen auf dem

³³⁹ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 444.

³⁴⁰ Ebenda, S. 443.

³⁴¹ Vgl. Iser, Matthias/Strecker, David: a.a.O., S. 160.

³⁴² Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 443.

³⁴³ Vgl. ebenda, S. 445.

schwankenden Boden der politischen Kommunikation derer, die diese, in dem sie davon Gebrauch machen, zugleich in ihrem normativen Gehalt interpretieren, verteidigen – und radikalieren“.³⁴⁴ Die Forderung nach politischem Engagement der Bürger umfasst in letzter Konsequenz auch Akte des bürgerlichen Ungehorsams. Denn der zivile Protest stellt das letzte Mittel dar, um in Form gewaltfreier symbolischer Regelverletzung auch oppositionellem Denken öffentliches Gehör und politischen Einfluss zu verschaffen. Er ist zum einen an die politischen Machthaber adressiert, die im Falle einer fortdauernden öffentlichen Kritik angehalten sind, ihre politischen Beratungen erneut aufzunehmen und die betroffenen Beschlüsse gegebenenfalls einer Reversibilität zu unterziehen. Zum anderen stellt ziviler Ungehorsam auch immer einen Appell an die Bürger dar, die aufgefordert sind, die kritisierten Entscheidungen dem eigenen kritischen Urteil zu unterziehen und daran mitzuwirken, dass sich das politische System nicht gegenüber der Zivilgesellschaft verselbstständigt.³⁴⁵ Habermas' Verteidigung des bürgerlichen Protests geht außerdem auf sein dynamisches Verständnis der Verfassung zurück, das den demokratischen Rechtsstaat, aufgrund wechselnder Umstände, zu keiner Zeit als abgeschlossenes Projekt betrachtet, sondern vielmehr als ein jederzeit fehlbares und somit revisionsbedürftiges Gebilde.³⁴⁶ Die Verzahnung des politischen Systems mit Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit erfolgt aber in erster Linie über den institutionalisierten Weg des aktiven und passiven Wahlrechts und über die Betätigung politischer Parteien.³⁴⁷ Im Hinblick auf das politische System der EU machen sich hier erneut die wenig einflussreichen Europawahlen und das Fehlen genuin europäischer Parteien negativ bemerkbar.

Dem Einwand, die staatliche Verwaltung verfüge gegenüber der laienhaften Zivilgesellschaft über einen expertisebasierten Wissensvorsprung und sei somit legitimatorisch bevorrechtigter Entscheidungsträger, begegnet Habermas mit dem Hinweis, dass das politische System keineswegs über ein eigens produziertes Wissensmonopol verfügt, sondern sein „Know-how“ selbst vom Wissenschaftssystem oder anderen zwischengeschalteten Agenturen (wie auch den EU-Ausschüssen) bezieht. Somit behält die Zivilgesellschaft, trotz asymmetrischer Informationsmöglichkeiten, theoretisch die Möglichkeit, Gegenwissen anzuhäufen und eigene Interpretationen anzufertigen. Denn das Laienpublikum und die Alltagssprache der politischen Öffentlichkeit bedeuten nicht notwendig eine Entdifferenzierung der zentralen

³⁴⁴ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 447.

³⁴⁵ Vgl. ebenda, S. 462f.

³⁴⁶ Vgl. ebenda, S. 464.

³⁴⁷ Vgl. ebenda, S. 445.

Fragestellungen und Entscheidungsgrundlagen und bieten daher keinen „Vorwand für eine technokratische Entmündigung der Öffentlichkeit“³⁴⁸.

Einen enormen Einfluss auf die Vitalität der politischen Öffentlichkeit besitzen die Medien, die über die Selektion von Themen und Beiträgen eine gewisse Kontrolle über den Zugang von Informationen zur Öffentlichkeit ausüben, ohne der Zivilgesellschaft zugerechnet werden zu können. Derartige Selektionsprozesse erzeugen eine neue Form der Macht: Die Medienmacht fungiert im massenmedial beherrschten Zeitalter als „Vierte Gewalt“³⁴⁹. Daher muss die grundrechtlich verankerte Pressefreiheit eine möglichst große Unabhängigkeit der Medien vom politischen System gewährleisten. Ferner sollte die Presse offen für oppositionelle Meinungen und Repräsentant der gesellschaftlichen Meinungsvielfalt sein.³⁵⁰

De facto aber konzentrierte sich insbesondere das Fernsehen auf bereits für die Medienöffentlichkeit vorproduzierte Themen und gebe in der Regel eine publizistisch subjektive Rezeption und ein konstruiertes Bild der Politik wieder. Das ökonomische Bemühen um möglichst hohe Einschaltquoten steht hier der normativen medialen Aufgabe, das diskursive Niveau öffentlicher Diskussion zu wahren oder gar anzuheben, diametral entgegen.³⁵¹ Habermas stellt an die Medien die idealistische Forderung, die mediale Macht nicht zu missbrauchen, ein möglichst hohes Maß an Neutralität beziehungsweise Objektivität zu garantieren und über die Wahrung einer Unabhängigkeit von politischen Akteuren hinaus, den politischen Entscheidungsprozess einem erhöhten Legitimationszwang und offener Kritik auszusetzen.³⁵² Die Massenmedien müssen eine kritische Berichterstattung über die zentralen politischen Probleme und sozialen Missstände gewährleisten und sich im Idealfall zum Sprachrohr der Zivilgesellschaft machen. Allerdings sieht auch Habermas diese normativen Ansprüche vor dem Hintergrund der massenmedial beherrschten Öffentlichkeit unserer Zeit enttäuscht und schätzt die Chancen einer politischen Einflussnahme von Seiten der Zivilgesellschaft zurückhaltend ein.³⁵³ Dies betrifft zumindest die Öffentlichkeit „im Ruhezustand“, jedoch in „Augenblicken der Mobilisierung [...] verändern sich die Kräfteverhältnisse zwischen Zivilgesellschaft und politischem System“³⁵⁴. Insgesamt sieht Habermas im Zusammenwirken einer zivilgesellschaftlich verankerten Öffentlichkeit mit der grundrechtlich institutionalisierten, politischen Meinungsbildung im parlamentarischen

³⁴⁸ Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O, S. 451.

³⁴⁹ Ebenda, S. 445.

³⁵⁰ Vgl. ebenda.

³⁵¹ Vgl. ebenda, S. 455.

³⁵² Vgl. ebenda, S. 457.

³⁵³ Vgl. ebenda, S. 458.

³⁵⁴ Ebenda, S. 458.

Gefüge einen geeigneten Ansatz für die soziologische Übersetzung des Begriffs deliberativer Politik.

Habermas' reges Interesse an Europa und seine nunmehr über zwanzigjährige wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Thema haben – auch mit dem Verblässen des ursprünglichen Motivs europäischer Einigung, Kriegen innerhalb Europas vorzubeugen – nicht nachgelassen und kommen jüngst in seinem 2011 erschienenen Essay „Zur Verfassung Europas“ zum Ausdruck.³⁵⁵ Sein Motiv liegt hierbei – neben der herausragenden Rolle der EU auf dem Weg zu einer politisch verfassten Weltgesellschaft – insbesondere darin, der im Rahmen der aktuellen Finanzkrise entstandenen „ökonomistische[n] Blickverengung“³⁵⁶ der Eurothematization eine Betrachtung und Betonung der politischen europäischen Integration entgegenzusetzen und auf die „zivilisierende Kraft“³⁵⁷ einer durch verbindliches und einheitliches positives Recht ermöglichte Demokratisierung der EU aufmerksam zu machen, auf die auch nach dem gescheiterten Verfassungsprojekt zu setzen sei. Während über die Ursache der wirtschaftlichen Krise Europas weitgehend Einigkeit herrscht, indem diese auf die fehlenden Möglichkeiten zur Harmonisierung der heterogenen Nationalökonomien zurückgeführt wird, mangelt es am Eingeständnis des wirtschaftlichen Konstruktionsfehlers Europas: Der weitreichenden Währungsunion steht keine entsprechende Regulationskraft der EU-Politik gegenüber. Insgesamt sieht Habermas im fehlenden Gleichgewicht zwischen der Dominanz der Marktwirtschaft und der politischen Steuerungsfähigkeit die eigentliche Problematik moderner Gesellschaften. Denn die hieraus resultierenden Herausforderungen zeigen sich nicht allein in Europa: Insgesamt weisen die OECD-Staaten in Anbetracht der zunehmend globalisierten Märkte Schwierigkeiten auf, das wirtschaftliche Wachstum zu stimulieren und gleichzeitig soziale Absicherung sowie eine gerechte Einkommensverteilung zu gewährleisten. Europa muss, um den wirtschaftlichen Heraus- und den politischen Anforderungen gerecht werden zu können, den Sprung von der ökonomischen „Zweckgemeinschaft“ zur wahrhaftigen politischen Einigung wagen. Hierfür soll im deliberativen Sinne zunächst von Seiten der politischen Elite Aufklärungsarbeit in der breiten Öffentlichkeit betrieben werden, um diese über Kosten und Nutzen der europäischen Integration zu informieren und schließlich den diskursiven Meinungskampf in eine öffentliche Meinungsbildung zu integrationspolitischen Themen münden zu lassen.³⁵⁸ Habermas vermutet jedoch, dass der europamüden Bevölkerung, in Anbetracht der allgemeinen

³⁵⁵ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas. Ein Essay, Berlin 2011.

³⁵⁶ Ebenda, S. 40.

³⁵⁷ Ebenda.

³⁵⁸ Vgl. ebenda, S. 40ff.

Politikverdrossenheit, keine – für eine in deliberativem Sinne demokratische fortlaufende politische Einigung notwendige – Entscheidung für eine weitere Übertragung von Souveränitätsrechten auf die EU-Ebene abverlangt werden kann. Diese Annahme rechtfertigt allerdings keineswegs das kontinuierliche Vorantreiben des europäischen Projekts als Eliteprojekt, sondern verlangt, legitimatorisch betrachtet, einmal mehr danach, der technokratischen Entmündigung der EU-Bürger einen Riegel vorzuschieben und ein reales Gegengewicht zur Wirtschaftsmacht zu schaffen.³⁵⁹ Neben diesem notwendigen Gegenpol ergibt sich die aktuelle Relevanz europapolitischer Beiträge für Habermas – seinem Verfassungspatriotismus entsprechend – aus der zivilisierenden Wirkung positiven Rechts, die er auf das Verhältnis von Recht und Macht zurückführt.³⁶⁰ Während das Recht aus historischer Perspektive die zwiespältige Rolle eines Organisationsmittels und der Legitimationsquelle autoritärer Herrschaft einnahm, konnte mit der Säkularisierung der Staatsgewalt und der Verbindlichkeit positiven Rechts die Legitimation politischer Macht der institutionellen Zustimmung des Volkes unterworfen werden. Diese demokratische Verrechtlichung politischer Machtausübung besitzt ihre zivilisierende Wirkung eben dadurch, dass sie der Staatsgewalt ihren autoritären Charakter nimmt und so „den Aggregatzustand des Politischen selbst verändert“³⁶¹. Erst der Verfassungsstaat transformiert hiernach die Gesellschaftsbürger in demokratische Staatsbürger. Eine Verrechtlichung der internationalen Beziehungen gewinnt nach dem Zweiten Weltkrieg, mit der beginnenden europäischen Integration und der Gründung der UNO, zunehmend an Bedeutung. Insbesondere mit dem Ende des Kalten Krieges gewinnt sie an Geschwindigkeit und entfaltet ihre zivilisatorische Wirkung. Diese supranationale Verrechtlichung intendiert zum einen eine Pazifizierung der Staaten und bewirkt zum anderen den Aufbau neuer transnationaler Handlungsmöglichkeiten. Supranationale Steuerungsfähigkeiten bieten einen notwendigen Gegenpol zu den „transnational entfesselten [...] systemischen Zwängen“³⁶², die aktuell insbesondere vom Finanzsektor ausgehen.

Auch wenn eine finale europäische Verrechtlichung in Form einer EU-Verfassung bislang gescheitert ist und die Union im Hinblick auf Öffentlichkeit, Partizipation und eine hinreichende Integration der Zivilgesellschaft noch demokratische Defizite aufweist, hält Habermas eine Transnationalisierung der Volkssouveränität in Europa auch ohne Legitimationseinbuße für möglich und sieht somit den Weg zu einer politisch verfassten,

³⁵⁹ Vgl. Habermas, Jürgen: Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, a.a.O., S. 4.

³⁶⁰ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 44.

³⁶¹ Ebenda, S. 45.

³⁶² Ebenda, S. 46.

handlungsfähigen und demokratisch legitimierten EU prinzipiell als frei an. Demokratische Input-Legitimität ist immer dann gegeben, wenn die Bürger lediglich jenen Gesetzen unterworfen sind, die sie sich selbst in einem demokratischen Verfahren gegeben haben. Hieraus folgt, dass in Anbetracht der fortschreitenden Globalisierung das Erfordernis eines transnationalen politischen Handlungsspielraumes in der demokratischen Norm selbst begründet liegt. Solange jedoch die demokratischen Verfahren nicht über die nationalstaatlichen Grenzen hinaus erweitert werden und die demokratische Legitimation primär darin begründet liegt, dass die nach Brüssel entsendeten Regierungen national demokratisch gewählt werden, geht transnationales Regieren durchaus mit einer sinkenden Legitimität einher. Wenn allerdings mit Hilfe einer vitalen europäischen Öffentlichkeit und transnationaler zivilgesellschaftlicher Vernetzung eine Kooperation der Bürger der verschiedenen Staaten miteinander und eine Einbeziehung der europäischen Völker in den auf Deliberation und Inklusion beruhenden Rechtssetzungsprozess ermöglicht wird, so sinkt mit einer steigenden politischen Transnationalisierung nicht notwendig die staatsbürgerliche Autonomie, mithin auch nicht die demokratische Legitimation des politischen Systems.³⁶³

Eine Demokratisierung bereits bestehender transnationaler Netzwerke ist allerdings nur dann möglich, wenn die Bestandteile der nationalstaatlichen Demokratie in eine neue Konfiguration treten, ohne hierbei einen Legitimitätsverlust in Kauf zu nehmen. Diese Bestandteile fasst Habermas in drei Komponenten eines demokratisch verfassten politischen Handlungssystems zusammen: erstens die territorial begrenzte Vergemeinschaftung Freier und Gleicher, die das gegenseitige Recht auf individuelle und staatsbürgerliche Autonomie anerkennen; zweitens die Verteilung administrativer Kompetenzen, die eine kollektive Handlungsfähigkeit der assoziierten Individuen gewährleistet und schließlich die bürgerliche Solidarität, die die Integration einer kollektiven Willensbildung ermöglicht.³⁶⁴ Innerhalb nationaler Demokratien fügen sich diese drei Bestandteile nun kongruent zusammen. Auf das europäische Mehrebenensystem lässt sich diese Beziehung hingegen nicht eins zu eins übertragen. Die EU stellt zwar eine Rechtsgemeinschaft dar, in der sich einerseits alle Mitglieder auf die verbindliche Wahrung des Unionsrechts verpflichten und andererseits nur in Einstimmigkeit eine Vertragsänderung durchsetzen können. Doch im Gegensatz zur nationalstaatlichen Organisation treten hier Gewaltmonopol und Recht auseinander: Während das Unionsrecht Vorrang gegenüber nationalem Recht genießt, verbleibt die staatliche Sanktionsgewalt und die Umsetzung europäischen Rechts weitgehend bei den

³⁶³ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 53f.

³⁶⁴ Vgl. ebenda, S. 56.

Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten ordnen sich somit der Union unter, ohne dass diese über deren Sanktionspotenziale verfügen könnte, was Habermas als entscheidenden Schritt „zur rechtlichen Zivilisierung des staatlichen Gewaltskerns“³⁶⁵ ansieht.

Im Hinblick auf das Organisationsgefüge der EU – die von Beginn an ein Projekt staatlicher Akteure beziehungsweise politischer Eliten war – stellt Habermas eine bedeutende Gewichtverlagerung zugunsten der Bürger fest.³⁶⁶ Seit der Einführung der Unionsbürgerschaft sind die Völker Europas auf doppelte Weise in die Konstituierung der EU involviert: Zum einen in ihrer Funktion als Staatsbürger und zum anderen als Unionsbürger. Mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages seien die Unionsbürger zudem als zweite „verfassungsgebende Gewalt“³⁶⁷ zu identifizieren, die sich die Souveränität mit den Mitgliedstaaten teile. Diese Aussage liegt – neben den in Artikel 9 bis 12 des EU-Vertrages deklarierten allgemeinen demokratischen Grundsätzen der Union³⁶⁸ – insbesondere darin begründet, dass der Vertrag von Lissabon bei Änderungen des Verfassungsvertrages die Involvierung des Parlaments vorsieht und dieses im Gesetzgebungsprozess dem Rat als ebenbürtiges Organ zur Seite stellt. In letzter Konsequenz weise die europäische Rechtsordnung, auch unter der Annahme einer zwischen Staaten und Bürgern „geteilten“ Souveränität, einen streng individualistischen Charakter auf, da Staaten letztlich auf den individuellen Rechten der Bürger aufgebaut sind und entsprechend die Staatsvölker neben den Unionsbürgern als zweites Subjekt der Verfassungsgebung zu identifizieren sind. Die EU-Bürger nehmen hierbei in ihrer doppelten Funktion eine jeweils andere Perspektive ein: Was im nationalen Rahmen als Gemeinwohlorientierung zu werten ist, gerinnt auf supranationaler Ebene zu partikularem Individualinteresse.³⁶⁹ Die somit theoretisch „zwischen“ Staatsbürgern und Unionsbürgern geteilte Souveränität liefert hier den Maßstab für die Legitimationsanforderungen an ein postnationales Gemeinwesen. Demokratietheoretisch defizitär sind hiernach insbesondere das Fehlen eines einheitlichen Wahlrechts für die Wahlen zum Europäischen Parlament und die mangelhafte Europäisierung des bestehenden Parteiensystems. Ferner plädiert Habermas für ein zwischen Rat und Parlament herrschendes Kompetenzgleichgewicht in allen Politikbereichen sowie insbesondere für eine zunehmende Gleichberechtigung in Bezug auf

³⁶⁵ Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 59.

³⁶⁶ Vgl. ebenda, S. 63.

³⁶⁷ Ebenda, S.66.

³⁶⁸ Neben der Proklamation der Gleichheit aller Unionsbürger und der Verpflichtung der EU auf die Grundsätze der repräsentativen Demokratie und der Subsidiarität, findet sich in Artikel 11 der Verweis auf die Möglichkeit der europäischen Bürgerinitiative und die Anmerkung, dass die EU-Organe „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“ führen. EUV/AEUV, a.a.O., Art. 9-12.

³⁶⁹ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 67f.

die Gesetzgebungsverfahren. Kritisiert wird auch die uneindeutige Position der Kommission, der immer noch wesentliche Initiativrechte vorbehalten sind, während sie sich in einem symmetrischen Abhängigkeitsverhältnis zu Parlament und Rat befinden sollte.³⁷⁰

Die Anwendung des dritten Bausteins eines demokratisch verfassten, politischen Handlungssystems auf ein überstaatliches Gemeinwesen, verlangt nach einer sich über die nationalen Grenzen ausdehnenden Solidarität zwischen den EU-Bürgern. Eine ausgeweitete, wenn auch im Vergleich zur nationalen weniger belastbare, Bürgersolidarität müsste hiernach die Bürger der jeweils anderen europäischen Staaten umschließen. Die aktuelle, insbesondere von Seiten Deutschlands ausgehende, mangelnde Solidarität mit Griechenland liefert für diese Bedingung kein positives Bild.³⁷¹

Der auf der Website der EU entstandene virtuelle Kommunikationsraum, „den ein entsprechend erweiterter, zivilgesellschaftlicher Kommunikationszusammenhang mit Leben füllen müsste“³⁷², wird hier kritisch betrachtet. Denn eine notwendige Öffnung der nationalen Teilöffentlichkeiten füreinander sowie die Vernetzung der nationalen Zivilgesellschaften bedarf weniger eines neuen Mediums, als vielmehr einer neuen Praxis der vorhandenen Leitmedien, die in ihre Berichterstattung zu europäischen Themen auch die Sichtweisen anderer Mitgliedstaaten einbringen müssten. Kritisiert wird andererseits auch die von Seiten der EU-Bürger vorherrschende Indifferenz im Hinblick auf die von EU-Organen gefällten Entscheidungen.³⁷³ Diese kann, wie bereits erwähnt, zum einen auf die schwache Stellung des Europäischen Parlaments und das hieraus resultierende Ohnmachtsgefühl der Bürger zurückgeführt werden und zum anderen in dem mangelnden Wissen derselben über Kompetenzen und Verfahren der EU-Politik begründet liegen. Habermas jedenfalls ist überzeugt, dass eine medial gestützte Bewusstmachung des weitreichenden Einflusses von Entscheidungen der Europäischen Union auf das Alltagsleben ihrer Bürger auch das Interesse und die Bereitschaft zum Gebrauch demokratischer Partizipationsrechte auf Gemeinschaftsebene befördern würde. Stattdessen aber zögern Medien und machthabende Eliten, die Bevölkerung in die gemeinsame politische Zukunft Europas stärker zu involvieren, um sie für eine solche zu gewinnen.³⁷⁴ Hierfür müsste sich die politische Elite allerdings zunächst „von der gewohnten Kombination aus Öffentlichkeitsarbeit und expertengesteuertem

³⁷⁰ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 73.

³⁷¹ Vgl. ebenda, S. 76.

³⁷² Ebenda, S. 77.

³⁷³ Vgl. ebenda, S. 78.

³⁷⁴ Vgl. Ebenda, S. 79.

Inkrementalismus verabschieden und auf einen riskanten, vor allem inspirierten Kampf in der breiten Öffentlichkeit umstellen“³⁷⁵.

Die Habermasschen Gedanken zur europäischen Einigung finden ihre Fortführung in seiner kosmopolitischen Idee einer politisch verfassten Weltgesellschaft, einer „Weltinnenpolitik ohne Weltregierung“³⁷⁶. Diese wird anhand eines Drei-Ebenen-Modells eines globalen politischen Handlungssystems veranschaulicht. Hiernach besteht die oberste Ebene aus einer weltweiten supranationalen Organisation wie der UNO, die ausschließlich für die Friedenssicherung und die Wahrung der Menschenrechte verantwortlich wäre. Hierfür müsste jedoch zunächst eine Institutionalisierung der Gewaltenteilung auf globaler Ebene erfolgen, sowie ein vorrangiges Weltbürgerrecht durchgesetzt werden, das auf einer weltweiten Bürgersolidarität zu ruhen hätte. Hier tritt der bislang utopische Charakter des anvisierten Weltstaates zu Tage. Dieser bestünde auf mittlerer Ebene aus einem Forum von kontinentalen Regimen wie der EU, woraus die Vorreiterrolle Europas erwächst. Diese mittlere Ebene würde sich Problemen der Weltwirtschaft und der Ökologie widmen. Auf unterster Ebene schließlich sind die kontinentalen Regime beziehungsweise die jeweiligen Nationalstaaten anzusiedeln, die sich den verbleibenden internen Belangen annehmen würden.³⁷⁷ Habermas ist überzeugt von der theoretischen Möglichkeit einer nahtlosen Einfügung der Europäischen Union in die Umriss einer politisch verfassten Weltgesellschaft.³⁷⁸

Eine weitere Theorie input-orientierter Legitimation europäischer Demokratisierung besteht in Emanuel Richters Anregungen, ein zeitgemäß überarbeitetes Modell des Republikanismus auf die europäische Integration anzuwenden.³⁷⁹ Dieses beruft sich insbesondere auf die republikanische Tradition einer nicht nur an den Interessen des Volkes ausgerichteten, sondern auch aktiv durch das Volk betriebenen Politikgestaltung und deckt sich insofern an zahlreichen Stellen mit den Bemühungen einer Anwendung der deliberativen Demokratie auf die supranationale Ebene. Einen Anknüpfungspunkt liefert hierfür ferner der „liberal republicanism“, der bemüht ist, die in Kapitel 2 kurz dargelegte Auseinandersetzung

³⁷⁵ Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 81.

³⁷⁶ Ebenda, S. 83.

³⁷⁷ Vgl. Iser, Mattias/Strecker, David: a.a.O., S. 172ff.

³⁷⁸ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 85f. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie sich eine kollektive Identität der Weltgesellschaft entfalten kann. Denn unter der Annahme, dass eine kollektive Identität notwendige Voraussetzung einer demokratisch verfassten Gemeinschaft ist und diese sich, wie erarbeitet, stets auch über Exklusion definiert, bleibt fraglich, gegenüber wem sich die kollektive Identität einer Weltgesellschaft abgrenzen sollte. Denkbar wäre aber beispielsweise eine Abgrenzung gegenüber früher lebenden, „unzivilisierten“ Gesellschaften.

³⁷⁹ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 7.

zwischen liberalen, das „Rechtliche“ betonenden und kommunitaristischen, das „Gute“ hervorhebenden Positionen zu synthetisieren.³⁸⁰

Der Begriff der Öffentlichkeit ist für die Theorie des „liberal republicanism“ von zentraler Bedeutung. Denn alle das Kollektiv betreffenden Fragen der Ethik – die hier zugleich den Gegenstandsbereich der Politik definieren – sollen auch hier anhand eines Diskurses in der politischen Öffentlichkeit entschieden werden. Somit liefert die politische Öffentlichkeit die Möglichkeit zur gesellschaftlich-moralischen Orientierung, derer sich die Individuen im Rahmen freier, öffentlicher Kommunikation vergewissern können. Eine Anwendung auf die europäische Integration bietet sich hierbei insbesondere auch deshalb an, weil das Modell einen gesellschaftlichen Pluralismus, der widerstreitende Normvorstellungen und Interessenlagen hervorbringt, zugrunde legt.³⁸¹ Das Lösungsprinzip für die neuen Herausforderungen, die sich aus Multikulturalismus und der zunehmenden Erosion der nationalstaatlichen Grenzen ergeben, wird in dem Ideal einer alle Bürger einschließenden Gleichheit gesehen.³⁸² Die Grenzziehung innerhalb dieses prinzipiell inklusionsorientierten Ansatzes zwischen Politik und Gesellschaft ergibt sich daraus, dass die Politik überall dort zum Einsatz kommt, wo der gesellschaftliche Pluralismus die Grundsätze des gesellschaftlichen Kollektivs berührt.³⁸³ Diese Bestimmung verweist bewusst auf flexible Grenzen der Inklusion und Exklusion; der der Politik zuzuweisende Handlungsbereich ist demnach nicht fixiert, sondern richtet sich nach den Auswirkungen gesellschaftlichen Agierens auf die Allgemeinheit. Insgesamt wird eine Ausweitung des politischen Feldes, in Form von verstärkter Inklusion beziehungsweise politischer Partizipation, angestrebt. Dieses Ziel, allen Bürgern einen freien und gleichberechtigten Zugang zur Politik zu ermöglichen, wird hier als „republikanische Inklusion“ gefasst, welche der „Wirkungsmächtigkeit ökonomischer Exklusionsstufen“³⁸⁴ entgegenwirken möchte.

Zentrale Termini stellen hier des Weiteren die politische Flexibilität und die Reversibilität politischer Beschlüsse dar, welche die institutionalisierte Politik an offene Politikgestaltungsprozesse rückkoppeln.³⁸⁵ Über anpassungsfähige demokratische Prozesse soll eine Reflektion institutionalisierter demokratischer Willensbildung ermöglicht werden und eine partizipative Kontrolle repräsentativer politischer Strukturen erfolgen. Dem Staat, als manifestierter Form institutionalisierter Politik, wird hier mit entsprechender prinzipieller

³⁸⁰ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 28.

³⁸¹ Vgl. ebenda, S. 29f.

³⁸² Vgl. ebenda, S. 34.

³⁸³ Vgl. ebenda, S. 31.

³⁸⁴ Ebenda, S. 35.

³⁸⁵ Vgl. ebenda, S. 48.

Skepsis begegnet.³⁸⁶ Insbesondere aber das politische System der EU bedarf einer flexibleren Politikgestaltung und der Möglichkeit einer Reversibilität von Politik durch eine politische Öffentlichkeit, da die territoriale und kulturelle Weitläufigkeit der EU institutionalisierte und repräsentative Politikstrukturen sowie eine bürokratische Organisation lancieren.³⁸⁷ Das „republikanische Europa“ strebt daher nach einer nachträglichen Flexibilisierung institutionalisierter und funktionalistisch begrenzter politischer Entscheidungsverfahren.³⁸⁸ Entsprechend wird auch eine strikt bürokratische Anwendung von Mehrheitsbeschlüssen abgelehnt, da diese eine Negation von Minderheitspositionen bewirken können. Insbesondere im multinationalen Rahmen werden daher auch hier Mehrheitsentscheidungen als demokratiethoretisch problematisch betrachtet.

Interessant für die vorliegende Untersuchung ist Richters republikanische Theorie auch insbesondere wegen ihrer Nähe zur Idee der Zivilgesellschaft, die sich aus der entscheidenden Gemeinsamkeit der vorausgesetzten Assoziationsbereitschaft der Bürger beziehungsweise deren Bereitschaft und Fähigkeit zum öffentlichen Vernunftgebrauch ergibt, die notwendig einem öffentlichen politischen Diskurs sowie jeglicher Partizipationsmöglichkeit zugrunde liegen müssen. Das republikanische Europa muss auf die Achtsamkeit und eine spontan aktivierbare Intervention einer europäischen Zivilgesellschaft zurückgreifen können, die hier als „unionsbürgerliches Bewusstsein“³⁸⁹, als notwendige „partizipationsfreudige Selbstorganisations- und Artikulationsfähigkeit von Bürgern im Spannungsfeld von ökonomischen Handlungszwängen und politisch-administrativer Fremdsteuerung“³⁹⁰ gefasst werden kann. Einer verstärkten Teilhabe der Zivilgesellschaft an der EU-Politik steht insbesondere die institutionalistische Organisation der Union im Wege. Nichtsdestotrotz weist eine historische Betrachtung der Politikfelder der EU vage Elemente einer europäischen Zivilgesellschaft auf. So verweist der EGKS-Vertrag von 1951, der den Grundstein europäischer Einigung legte, in seiner Präambel ausdrücklich auf die Errichtung einer nicht nur wirtschaftlichen, sondern überdies politischen „Gemeinschaft geteilten Schicksals“ und berücksichtigt somit zumindest deklamatorisch einen zivilgesellschaftlichen Konsens in Europa, der sich zu dieser Zeit insbesondere in der allgemeinen Friedenssehnsucht widerspiegelt. Zur gleichen Zeit bringen Demonstrationen an den nationalen Grenzen Europas – im Rahmen derer ein vereinigtes Europa ohne nationale Grenzen gefordert wurde – ein

³⁸⁶ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 39.

³⁸⁷ Vgl. ebenda, S. 49.

³⁸⁸ Vgl. ebenda, S. 129f.

³⁸⁹ Dieser Begriff ist hier angelehnt an den des „staatsbürgerlichen Bewusstseins“ bei Richter. Vgl. ebenda, S. 129.

³⁹⁰ Ebenda, S. 130.

gemeinschaftliches europäisches Bürgerengagement im Namen zivilgesellschaftlicher Ideale zum Ausdruck.³⁹¹ Diese Bewegung formiert sich institutionell im transnationalen Interessenverband „Europäische Bewegung“, der sich bis heute für die Förderung zivilgesellschaftlicher Leitbilder wie Demokratie, Gleichheit, Freiheit, Solidarität, Partizipation, Öffentlichkeit und die Wahrung der Grundrechte einsetzt.³⁹² Der zweite große europäische Integrationsschritt, die Gründung der EWG, ist aufgrund der rein wirtschaftspolitischen Ausrichtung als zivilgesellschaftlicher Rückschritt zu werten. Während die EU-Bürger die Unterordnung von politischen Zielsetzungen zugunsten ökonomischer Rationalität hinnehmen, wird die zivilgesellschaftliche Bereitschaft zu politischer Teilhabe von einem „permissive consensus“ übermauert, der die unreflektierte Folgebereitschaft der EU-Bürger beschreibt.³⁹³ Eine derartige „politisch konturenlose[n] Akzeptanz“³⁹⁴ steht in starkem Gegensatz zum Ideal zivilgesellschaftlichen Engagements und zur notwendig zugrundeliegenden politischen Urteilskraft der Bürger. Das Europäische Parlament, als formaler Repräsentant der europäischen Völker, ist sowohl aufgrund des mangelhaften Wahlverfahrens als auch aufgrund seiner geringen Kompetenzen ebenfalls nicht in der Lage, den zivilgesellschaftlichen Anliegen auf europäischer Ebene Ausdruck zu verleihen. Insgesamt zweifelt Richter an „der zivilgesellschaftlichen Tragfähigkeit des Leitbildes der Parlamentarischen Demokratie für die Europäische Union“³⁹⁵, da dieses bereits im nationalen Rahmen insbesondere den liberal-kapitalistischen Systemzwängen unterliegt und an einer zu hohen Komplexität krankt. Eben diesen Faktoren wird das parlamentarische Modell im transnationalen Raum nochmals verstärkt ausgesetzt. Einer Repräsentation der Zivilgesellschaft durch die Parteien der EU, wie der EG-Vertrag es vorsieht, ist, neben den bereits kritisierten Mängeln des europäischen Parteiensystems, entgegenzusetzen, dass politische Parteien aufgrund ihrer Tendenz zur Bürokratisierung und Oligarchisierung nur schwerlich die Entwicklung einer kollektiven Identität befördern, die den in dieser Hinsicht subversiven Leitbildern der Zivilgesellschaft gerecht würde.³⁹⁶ Wie bereits in Kapitel 4.2 erarbeitet, wird die Unionsbürgerschaft hier hingegen als positives Beispiel fortschreitender Partizipationsmöglichkeiten erwähnt. Allerdings birgt sie das Problem, dass eine europäische Bürgerschaft weder auf eine ethnische (*ius sanguinis*) noch auf eine territorial definierte

³⁹¹ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, S. 145f.

³⁹² Siehe hierzu die Website der Europäischen Bewegung International: www.europeanmovement.eu.

³⁹³ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 146.

³⁹⁴ Ebenda, S. 147.

³⁹⁵ Ebenda, S. 148.

³⁹⁶ Vgl. ebenda, S. 148f.

Zusammengehörigkeit (*ius soli*) zurückgreifen kann.³⁹⁷ Daher wird innerhalb Richters Theorie eine neuartige bürgerschaftliche Entwicklung in Richtung einer „multiple identity“³⁹⁸ erstrebt. Ferner induzieren die kulturellen Differenzen in Europa heterogene Begriffe von „Zivilität“, weshalb nach republikanischer Auffassung ein offener Diskurs zur Definition einer europäischen Zivilgesellschaft und einheitlicher demokratieethischer Maßstäbe geführt werden müsste.³⁹⁹

Der Republikanismus möchte einen neuartigen, normativ untermauerten Zugang zum demokratischen Defizit des europäischen Mehrebenensystems ermöglichen und setzt hierfür auf eine partizipatorisch-deliberative Demokratie jenseits des Nationalstaats. Eine solche zeitgemäße transnationale Demokratie zeichnet sich unter anderem durch eine stärkere Aufmerksamkeit für funktionelle und sektorielle demokratische Herausforderungen und eine weitreichende politische Flexibilität aus, die sich wiederum in einer offenen „Prozessualität“ und einer „Temporalität von Bürgerengagement statt in der überzogenen Forderung nach – doch wieder institutionalisierter – Permanenz“⁴⁰⁰, manifestiert. Die Prozessualität des Systems kommt auch durch eine anpassungsfähige Politikgestaltung und eine offene Konstellation der politisch Handelnden zum Ausdruck, innerhalb derer bedarfsweise auf deliberative Demokratieelemente zurückgegriffen wird.⁴⁰¹ Diese „Theorie einer aktiven Bürgerschaft“⁴⁰² richtet sich auch gegen die Eigendynamik des marktwirtschaftlichen Systems beziehungsweise der marktorientierten Internationalisierung, die von der gesellschaftlichen zumindest einzuholen ist. Dieser beständige Kampf des Republikanismus gegen die marktwirtschaftliche Übermacht innerhalb der europäischen Integration ist Teil seines infiniten Prozesses einer „nachholenden Zivilisierung“⁴⁰³.

Dem Gestaltungsprozess republikanischer Politik muss eine „politische Kultur“ vorausgehen, die durch politische Erziehung und öffentliche Diskurse eine politische Teilhabe zum fundamentalen Wert des Bürgers aufsteigen lässt. Diesem partizipativen Demokratieverständnis liegt eine bestimmte politische Anthropologie zugrunde, die den Menschen nicht als rein egoistischen Nutzenmaximierer betrachtet, sondern ihm ein genuin soziales, verständigungsorientiertes Verhalten zuschreibt. Die bürgerlichen Tugenden oder *civic virtues* werden somit als grundlegende menschliche Eigenschaften betrachtet, die dem

³⁹⁷ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 152.

³⁹⁸ Ebenda.

³⁹⁹ Vgl. ebenda, S. 156f.

⁴⁰⁰ ebenda, S. 57.

⁴⁰¹ Vgl. ebenda.

⁴⁰² Ebenda, S. 35.

⁴⁰³ Ebenda, S. 63.

Bürger Selbstreflexion, politische Urteilskraft und öffentlichen Vernunftgebrauch ermöglichen.⁴⁰⁴ Allerdings, so räumt Richter ein, stellt das republikanische Bild der Bürgerschaft ein Ideal dar, das insbesondere im Rahmen der Großräumigkeit und Heterogenität des europäischen Gemeinwesens schwer zu erreichen scheint. Die Entfaltung politischer Urteilskraft bleibt vorerst auf die mikropolitische Ebene begrenzt, kann sich allerdings nach ihrer Manifestation kollektiv entfalten und auch auf makropolitische Ebene Anwendung finden. Im Rahmen des infiniten Prozesses der nachholenden Zivilisierung, möchte republikanische Politik jenen Transformationsprozess beschreiben, der „aus einem gesellschaftlichen Pluralismus Öffentlichkeit und aus Privatleuten Bürger“⁴⁰⁵ macht.

5.2 Output-orientierte Legitimation

Die vorgestellten Ansätze input-orientierter Legitimation politischer Herrschaft möchten Demokratie auch als Herrschaft durch das Volk verstanden wissen, und beinhalten entsprechend die dieser Untersuchung zugrundeliegenden Schlüsselbegriffe Öffentlichkeit, Partizipation sowie eine integrierte europäische Zivilgesellschaft als zentrale Elemente politischer Entscheidungsfindung. Denn ein direktdemokratisch und deliberativ ausgerichtetes politisches Handlungssystem bleibt auf den Wahrnehmungshorizont der Bürger sowie deren Möglichkeit und Bereitschaft zur politischen Teilhabe angewiesen. Der Befürwortung einer politischen Entscheidungsfindung durch die Bürger liegt, wie dargestellt, eine bestimmte Anthropologie zugrunde, die suggeriert, dass die politische Meinungsbildung des Einzelnen das Wohlergehen aller Gesellschaftsmitglieder als ein Argument enthält. Diese Annahme einer Gemeinwohlorientierung menschlicher Rationalität sei aber, so die Kritik Fritz Scharpfs an einer input-orientierten Legitimation europäischer Politik, an Prämissen geknüpft, die die EU-Bürger nicht erfüllen könnten.⁴⁰⁶ Denn die zugrundeliegenden Formeln der Partizipation und des Konsenses seien allenfalls in territorial eng begrenzten Räumen beziehungsweise bei lokalen Problemen plausibel, bei denen ein Zusammenkommen der Bürger und eine deliberative Lösungsfindung, die im gemeinsamen Interesse liegt, ohne weiteres möglich ist. Mit steigender Distanz zwischen den Bürgern und ihren Repräsentanten verliere die Partizipationsformel allerdings an Kraft und Wirksamkeit. Ferner stehen hiernach das Fehlen europaweiter politischer Diskurse und einer präexistierenden kollektiven europäischen

⁴⁰⁴ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 36f.

⁴⁰⁵ Ebenda, S. 40.

⁴⁰⁶ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 18.

Identität sowie die mangelhafte europäische Parteien- und Medienstruktur der Herausbildung eines europäischen Gemeinsinns, der eine gerechte basisdemokratische Entscheidungsfindung befördern würde, entgegen.⁴⁰⁷ Entsprechend sei auch eine deliberative Konsensfindung in politischen Systemen mit großer räumlicher Distanz schwer erreichbar, weshalb im Rahmen input-orientierter Theorien supranationaler Herrschaft letztlich häufig auf Mehrheitsentscheidungen zurückgegriffen werden müsse. Diese weisen jedoch, spätestens wenn man vom Glauben an den Menschen als gutes und soziales Wesen abrückt, gerechtigkeits-theoretische Schwierigkeiten auf, die sich aus der Unterdrückung der Minderheit durch eine eventuell feindselige Mehrheit ergeben. Scharpf sieht daher die „Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem input-orientierter Theorien demokratischer Legitimation“⁴⁰⁸ an und konstatiert, dass sich unter der gängigen Annahme eines „normativen Individualismus“⁴⁰⁹ keine überzeugenden Legitimationsrechtfertigungen auf rein input-orientierte Demokratiekonzepte berufen könnten. Gerade aber der Versuch, das europäische Mehrebenensystem aus der Input-Perspektive heraus zu legitimieren, unterstreiche – aufgrund seiner Abhängigkeit von einer kollektiven Identität und somit von einer seines Erachtens unverrückbaren Konstante – lediglich das demokratische Defizit europäischer Politik.⁴¹⁰

Fritz Scharpf plädiert daher dafür, die Legitimität eines politischen Handlungssystems an seiner Problemlösungsfähigkeit und effektiven Handlungspotenz zu messen und argumentiert somit output-orientiert. Der demokratische Anspruch einer Herrschaft durch das Volk soll demnach einer Herrschaft für das Volk weichen, da zahlreiche politische Herausforderungen weder durch individuelles menschliches Agieren, noch durch das Wirtschaftssystem, noch durch „freiwillig-gemeinsames Handeln in der Zivilgesellschaft“⁴¹¹ bewältigt und kollektiv gelöst werden könnten. Scharpf spricht sich somit explizit gegen die inklusionsorientierte Absicht einer starken Einbindung der Zivilgesellschaft in den europäischen Entscheidungsprozess aus und stützt sich hierbei normativ auf eine teleologische Rationalität, die lediglich den effektiven Nutzen politischer Entscheidungen als Maßstab zulässt und nicht etwa ihr Zustandekommen. Das demokratische Gütekriterium einer politischen Partizipation wird somit zugunsten politischer Effizienz aufgegeben, was den, der Output-Legitimation

⁴⁰⁷ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 18f.

⁴⁰⁸ Ebenda, S. 17. Die vorgestellten input-orientierten Ansätze weisen allerdings ebenfalls auf die Mehrheitsbeschlüssen inhärente Problematik hin und wollen diese auf das notwendige Minimum reduzieren. Siehe hierzu u.a. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 31.

⁴⁰⁹ Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 17.

⁴¹⁰ Vgl. ebenda, S. 20.

⁴¹¹ Ebenda, S. 20.

inhärenten, Primat der Praxis vor der Theorie zum Ausdruck bringt.⁴¹² Die zugrundeliegenden Anforderungen an ein output-legitimiertes politisches Gemeinwesen seien dafür allerdings erheblich geringer als die der input-orientierten Legitimation. So bedürfe es keiner einenden, gemeinsamen Identität, sondern lediglich eines gewissen Maßes geteilter Interessen, das hinreichend umfangreich und beständig ist, um institutionelle Arrangements für kollektives Agieren zu begründen.⁴¹³ Dieser lockere Maßstab gemeinsinnbildender, geteilter Präferenzen erlaube prinzipiell eine Koexistenz multipler, funktional oder territorial kategorisierter, kollektiver Identitäten innerhalb einer Gemeinschaft.⁴¹⁴

Während die Unterscheidung zwischen input- und output-orientierter Legitimation im nationalstaatlichen Rahmen von untergeordneter Bedeutung ist, da hier in der Regel beiden Perspektiven Rechnung getragen wird, bringt die Anwendung der Input-Kriterien auf die EU ihr demokratisches Defizit unweigerlich zu Tage. Scharpf sieht das Demokratiedefizit der EU bislang als „akademische Sorge [...], während die europäische Politik ihren Lauf nimmt, so als ob es auf Legitimität nicht ankäme“.⁴¹⁵ Als grundlegend für eine klare öffentliche Darlegung der Legitimität des europäischen Mehrebenensystems betrachtet er die Anwendung seiner Unterscheidung zwischen input- und output-orientierter demokratischer Legitimität sowie die Anerkennung, dass das europäische politische System derzeit lediglich Output-Legitimität erlangen kann. Auch diese ist allerdings aufgrund des beschränkten Problemlösungspotentials des Mehrebenensystems begrenzt, das ferner die Handlungsfähigkeit der nationalen Ebene und somit die Output-Legitimität der Nationalstaaten dezimiert hat. Daher plädiert Scharpf für eine sukzessive Weiterentwicklung des europäischen Rechts, das die Reflexivität der nationalen Politik absichert und so die demokratische Legitimität der Union befördert.⁴¹⁶

Nun liegt der Einwand nahe, dass – sofern ein inklusionsorientierter Demokratieansatz aufgrund eines Misstrauens bezüglich der Solidarität zwischen den Gesellschaftsmitgliedern abgelehnt wird – es insbesondere abwegig ist, davon auszugehen, mit kollektiv verbindlichen Beschlüssen betraute Akteure würden gemeinwohlorientiert handeln. Daher betont die output-orientierte Perspektive die Manifestation institutioneller Normen, die den öffentlichen

⁴¹² Vgl. Wihl, Tim: Effektiv undemokratisches Regieren. Output als Legitimationsquelle politischer Herrschaft; in: Lehnert, Matthias (Hrsg.), Forum Recht, Heft 02/2009, S. 49-51, online im Internet <<http://www.forum-recht-online.de/hp/0902.html>>, [zugegriffen am 15.05.12], S. 49.

⁴¹³ Hier lässt sich kritisch einwenden, dass sich die Output-Legitimation mit der Voraussetzung einer Definition gemeinsamer Interessen letztlich von einer vorausgehenden Input-Legitimation abhängig macht.

⁴¹⁴ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 20f.

⁴¹⁵ Ebenda, S. 21.

⁴¹⁶ Vgl. ebenda, S. 21.

Machtmissbrauch verhindern sollen.⁴¹⁷ Ferner soll eine effektive, politische Problembearbeitung auf einer Definition öffentlichen Interesses ruhen, die alle gesellschaftlichen Interessen integriert und Kosten-Nutzenabwägungen von öffentlichen Maßnahmen „nach überzeugenden Normen distributiver Gerechtigkeit“⁴¹⁸ entscheidet. An dieser Stelle scheint Scharpf in der von ihm kritisierten idealistischen Herangehensweise selbst verfangen zu sein, da Normen distributiver Gerechtigkeit meines Erachtens input-legitimiert gedacht werden müssen.

Die Output-Legitimation ergibt sich also zum einen aus der Möglichkeit zur Lösung kollektiver Probleme und zum anderen aus den Maßnahmen zur Verhinderung des öffentlichen Machtmissbrauchs. Explizit nennt Scharpf vier institutionelle Mechanismen, die als Quelle output-orientierter Legitimität dienen können. Hiernach ergibt sich diese insbesondere durch allgemeine, freie und gleiche Wahlen. Die Wahl soll dabei allerdings lediglich dazu dienen, eine Herrschaft für das Volk durch die gewählten Repräsentanten zu legitimieren und den politischen Akteuren eine Orientierung am öffentlichen Interesse zu ermöglichen. Eine Vorgabe politischer Inhalte und Beschlüsse durch die Bürger hingegen würde aus der Perspektive Scharpfs ihre Kompetenzen überschreiten. Des Weiteren stützt sich die Output-Legitimität darauf, dass die Anwendung des Rechts einer unabhängigen Expertokratie übertragen wird. Die richterliche Autonomie soll gemeinwohldienliche, gerechte Entscheidungen durch die Judikative gewährleisten. Allerdings sollte den politisch Verantwortlichen hier eine prinzipielle Interventionsmöglichkeit eingeräumt werden.⁴¹⁹ Als dritten Mechanismus nennt Scharpf korporatistische und intergouvernementale Vereinbarungen, deren Legitimität in der Realität, wie Scharpf zu zeigen versucht, an output-orientierten Kategorien der Effizienz bemessen wird.⁴²⁰ Von besonderem Interesse ist hier jedoch insbesondere der zunehmend auch unter legitimitätsbezogenen Aspekten verwendete Begriff der pluralistischen Politiknetzwerke.⁴²¹ Dieser beschreibt ein Vorgehen, bei dem die Artikulation von kollektiven Problemen sowie die Kritik an politischen Innovationen in weitgehend offenen und unbürokratischen Prozessen stattfinden, an denen „Privatpersonen, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen und ihre Sprecher, Interessenverbände [also Vertreter der Zivilgesellschaft], Parteigruppierungen und staatliche Akteure an der Formulierung und

⁴¹⁷ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 22.

⁴¹⁸ Ebenda, S. 22.

⁴¹⁹ Ebenda, S. 23f.

⁴²⁰ Vgl. ebenda, S. 25f.

⁴²¹ Vgl. ebenda, S. 26.

Implementation von Politik mitwirken“.⁴²² Scharpf kritisiert zwar den unrealistisch anmutenden Charakter der normativen Netzwerk-Theorie, räumt jedoch auch ein, dass in Anbetracht der modernen gesellschaftlichen Verhältnisse, die durch heterogene sowie zunehmend autonome und differenzierte Interessens- und Problemlagen gekennzeichnet sind, „sowohl zentralistisch-unitarische als auch dezentral-fragmentierte Entscheidungsstrukturen“⁴²³ dieser Komplexität nicht mehr gerecht werden. Allerdings sollen pluralistische Politiknetzwerke hier nicht als neue Form institutionalisierter Entscheidungsmuster verstanden werden, sondern vielmehr eine Deskription informeller Entscheidungsmuster darstellen, die eben keine Alternative zu formellen Entscheidungsprozessen in parlamentarischen oder intergouvernementalen Verhandlungen bieten, sondern diese begleiten oder ihnen vorausgehen sollen. Somit sieht auch Scharpf in einer inklusionsorientierten Netzwerk-Politik – sofern sie output-orientierten Bewertungsmaßstäben unterliegt – die Möglichkeit, eine qualitative oder zumindest quantitative Verbesserung politischer Verhandlungen zu erreichen.⁴²⁴ Es stellt sich allerdings die Frage, wie deliberativ sich eine Netzwerk-Politik entfalten kann, wenn sie sich rationalen Effizienzkriterien zu unterziehen hat.

Entscheidend für Scharpfs Beurteilung der Legitimität der europäischen Mehrebenenpolitik ist die Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration. Während die negative Integration der EU den Abbau von grenzbedingten Barrieren zwischen den Mitgliedsstaaten beziehungsweise die Beseitigung der Binnengrenzen bezeichnet, wird die positive Integration als Aufbau gemeinsamer, verbindlicher Regelungen und Politiken durch eine gemeinsame höhere Instanz verstanden. Das Gebiet der negativen Integration haben Kommission und Europäischer Gerichtshof nach Scharpf zu einem überaus effektiven Instrument entwickelt; hier ist die europäische Politik am wirksamsten und entsprechend output-legitimiert.⁴²⁵ Im Bereich der positiven Integration ist die europäische Handlungsfähigkeit hingegen dort systematisch beschränkt, wo nationalstaatliche Interessen differieren, da im supranationalen Rahmen keine legitimierenden Mehrheitsentscheidungen möglich sind. Die Problematik der Umsetzung einer effektiven, output-legitimierten Politik liegt hier darin begründet, dass die europäische Integration die nationalen Handlungsmöglichkeiten enorm beschränkt hat, ohne die europäische Ebene mit entsprechenden Kompetenzen auszustatten.⁴²⁶ Somit unterliegen

⁴²² Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 27.

⁴²³ Ebenda, S. 27.

⁴²⁴ Vgl. ebenda, S. 28.

⁴²⁵ Vgl. ebenda, S. 56f.

⁴²⁶ Vgl. ebenda, S. 72.

alle bedeutenden Entscheidungen der positiven Integration der „intergouvernementalen Herausforderung“, die Zustimmung des Ministerrats beziehungsweise aller nationalen Regierungen zu benötigen. Hier ergibt sich die Schwierigkeit, dass die Verhandlungsoptionen durch die heterogenen nationalstaatlichen Interessen definiert und somit stark eingeschränkt sind. Eine effektive Problemlösung scheint daher in weiten Bereichen der europäischen Politik unmöglich; sie bleibt auf bestimmte, prinzipiell bereits konsensuelle Politikbereiche begrenzt.⁴²⁷ Andererseits ist Scharpf von der output-orientierten Legitimität europäischer politischer Entscheidungen überzeugt, die seines Erachtens eben diese Herausforderung überwunden haben. Ferner betont er die konsensfördernde Wirkung der aktiven Position der Kommission, der „europäisierten“ Beamten im Ausschuss der ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten sowie der Integration nationaler Vertreter in die „deliberativen“ Diskurse der Komitologie, die somit die Output-Legitimität steigern.⁴²⁸

Die politische Relevanz der Frage nach der Legitimität europäischer Politik nimmt laut Scharpf aus Sicht der EU-Bürger einen relativ geringen politischen Stellenwert ein, weshalb er die Legitimationsfrage des Mehrebenensystems weiterhin primär als ein akademisches Problem betrachtet. Seiner Meinung nach würde erst eine weitere bedeutende Kompetenzerweiterung der EU-Organe ihre schwache Legitimationsbasis zu sehr beanspruchen.⁴²⁹ Die Anwendung einer input-orientierten Legitimitätsfindung auf die europäische Politik sei entsprechend destruktiv, da sie lediglich auf ein im Hinblick auf input-orientierte Anforderungen unüberwindbares demokratisches Defizit der EU hinweise. Denn die einer input-orientierten Demokratie notwendig zugrundeliegende kollektive Identität und ein europaweiter politischer Diskurs seien in der EU aufgrund der heterogenen wirtschaftlichen, institutionellen, kulturellen und linguistischen Gegebenheiten bislang nicht vorhanden.⁴³⁰ Diese Heterogenität habe sich mit dem EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten noch vergrößert. Auch eine Etablierung gemeinsamer europäischer Medien und einer genuin europäischen Parteienlandschaft tritt demnach vor weitere Herausforderungen.⁴³¹ Scharpf kommt zu der Schlussfolgerung, dass das europäische Mehrebenensystem in absehbarer Zeit nicht als Herrschaft durch das Volk konzipiert werden

⁴²⁷ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 76.

⁴²⁸ Vgl. ebenda, S. 80.

⁴²⁹ Vgl. ebenda, S. 180.

⁴³⁰ Vgl. ebenda, S. 32.

⁴³¹ Vgl. ebenda, S. 168.

kann und die Bemühungen einer Anwendung der input-orientierten Legitimation auf die EU nur die Vorstellung eines nicht behebbaren demokratischen Defizits der EU unterstreichen.⁴³² Grundlage der Output-Theorie ist ein rationalistisch-utilitaristisches Menschenbild, der *homo oeconomicus*, beziehungsweise die rationalistische Theorie, zugunsten derer die voluntaristische Praxis aus dem Fokus des wissenschaftlichen Blicks verdrängt wird. Doch bedeutet nicht der Vorrang des ökonomischen Nutzenkalküls des politischen Effizienzkriteriums vor dem demokratischen Ideal der politischen Teilhabe die Aufgabe der Demokratie für eine Expertokratie? Kritiker sind überzeugt: „Das Konzept der Output-Legitimation abzulehnen, bedeutet die Rettung der Demokratie vor der sanften Diktatur eines rationalistischen Wohlfahrtsausschusses“.⁴³³ Sicherlich besteht die Funktion eines politischen Systems in der effizienten Lösung kollektiver Probleme; das Spezifische eines demokratischen Systems ist aber doch, dass die Identifikation kollektiver Probleme und Vorstellungen zu ihrer Lösung durch die Bürger erfolgt. Eine Definition europäischer Probleme durch die EU-Bürger, muss den Weg zu einer politischen Union jenseits der bürokratischen Expertokratie bereiten. Diese führt über die Möglichkeit und Bereitschaft zur politischen Partizipation zu öffentlichen, zivilgesellschaftlichen Diskursen und einer deliberativen Meinungsbildung *durch* das Volk.

⁴³² Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 168.

⁴³³ Wihl, Timm: a.a.O., S. 49.

6 Resümee

Der Begriff der Zivilgesellschaft beschreibt inzwischen ein zentrales Konzept in der empirischen und wissenschaftlichen Realität der europäischen Integration und stellt insbesondere im Hinblick auf eine Demokratisierung der EU einen vielversprechenden Hoffnungsträger dar.⁴³⁴ Sein Bedeutungsgehalt bleibt jedoch, insbesondere aufgrund der historisch-terminologischen Uneinheitlichkeit, heterogen und hat nach einer der wissenschaftlichen Beschäftigung vorausgehenden Definition verlangt. Während die *koinonia politikí* des politischen Aristotelismus noch durch die Einheit von Staat und bürgerlicher Gesellschaft gekennzeichnet ist,⁴³⁵ beginnt die neuzeitliche Bedeutung von Zivilgesellschaft mit der Entstehung der Dichotomie von Staat und Gesellschaft zu Zeiten des Absolutismus. Hier wird allerdings der Staat, als Hüter der Sitten und Gesetze, als das eigentlich Zivile betrachtet, die zu zügelnde Gesellschaft hingegen als unzivil.⁴³⁶ Die zunehmend normative Umprägung des Zivilgesellschaftsbegriffs findet zu Zeiten der Aufklärung statt: Hier akzentuiert er sich insbesondere durch seinen subversiven Impetus und unter dem Postulat der Mündigkeit der Bürger entsteht unser neuzeitliche Begriff von Zivilität.⁴³⁷ Der erneute, auf Marx' Kapitalismuskritik zurückgehende, insbesondere semantische Wandel des Terminus im 19. Jahrhundert führt dazu, dass der Begriff „bürgerliche Gesellschaft“ nun primär als Begriff der Kritik verwendet wird, während „Bürgergesellschaft“ und „Zivilgesellschaft“ weitestgehend aus der politischen und wissenschaftlichen Terminologie verschwinden.⁴³⁸ Im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts kommt es zum Aufleben der civil society-Debatte: Der von nun an durchweg positiv konnotierte Terminus wird zum Zielbegriff antidiktatorischer Kritik, infolge derer eine Reihe postmoderner Zivilgesellschaftstheorien entstehen. Innerhalb der verschiedenen Ideenstränge bringt insbesondere die Diskursethik neue Innovationen für eine zeitgemäße Zivilgesellschaftskonzeption hervor, indem sie den klassischen Dualismus „Staat versus Zivilgesellschaft“ zugunsten einer zivilgesellschaftlichen Opposition gegenüber der zunehmend dominanten Ökonomie durchbricht und die Medien – verstanden als theoretisches Sprachrohr zivilgesellschaftlicher Bedürfnislagen und „Vierte Gewalt“ im massenmedial beherrschten Zeitalter – gegenüber der Zivilgesellschaft

⁴³⁴ Vgl. Knodt, Michèle/Finke, Barbara: a.a.O., S. 9.

⁴³⁵ Vgl. Aristoteles: a.a.O., S. 4.

⁴³⁶ Vgl. Coreth, Emmerich/Schöndorf, Harald: a.a.O., S. 57.

⁴³⁷ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 138.

⁴³⁸ Vgl. Kocka, Jürgen: Neues über Zivilgesellschaft, a.a.O., S. 10.

verantworten möchte.⁴³⁹ Ferner hat die Zusammenführung der postmodernen Theorieansätze, die sich mit der politischen Legitimation durch die Entstehung und Einbindung einer Zivilgesellschaft befassen, ergeben, dass eine responsive Öffentlichkeit und eine möglichst breite Bürgerpartizipation zum Kern jeglicher Zivilgesellschaftskonzeptionen gehören und diese des Weiteren in Europa stets einen demokratietheoretischen Bias beinhalten.⁴⁴⁰

Die resultierte normative Definition des Zivilgesellschaftsbegriffs umfasst zwei Dimensionen: Einerseits einen autonom erschaffenen gesellschaftlichen Raum, der zwischen Staat, Ökonomie und Privatheit angesiedelt ist und ohne die Intention der politischen Machtergreifung Einfluss auf die Politik ausübt. Innerhalb dieses Raumes zeichnet sich die Zivilgesellschaft durch spezifisches soziales und politisches Agieren aus, das insbesondere durch Gemeinwohlorientierung, Partizipation und Pluralismus gekennzeichnet ist.⁴⁴¹ In Bezug auf eine europäische Zivilgesellschaft wurde andererseits herausgestellt, dass diese nicht notwendig auf einer europaweiten Homogenität zivilgesellschaftlichen Potentials basieren muss, sondern vielmehr aus einzelnen diversen Sektoren besteht, die zivilgesellschaftliche Interessen in den europäischen Integrationsprozess einbringen.⁴⁴² Denn auch im nationalstaatlichen Rahmen, der zunehmend durch Multikulturalismus und Pluralismus gekennzeichnet ist, kann nicht von einer homogenen, zivilgesellschaftlichen Interessenlage gesprochen werden, weshalb diese insbesondere im supranationalen Raum nicht als Bedingung für die Existenz einer Zivilgesellschaft herangezogen werden sollte.

Die Anwendung der von Michael Zürn aufgestellten demokratietheoretischen Kriterien auf die EU lässt einige Folgerungen zur demokratischen Legitimität europäischer Mehrebenenpolitik zu, auch bezüglich der Chancen, die sich aus einer verstärkten politischen Teilhabe und einer Einbindung zivilgesellschaftlichen Potentials ergeben. Im Hinblick auf die Kongruenzbedingung hat sich für die EU das Vorliegen einer Input-Inkongruenz zwischen Regierenden und Regierten ergeben, die aus der defizitären demokratischen Legitimation der EU-Organen herrührt: Die EU-Bürger sind Beschlüssen politischer Akteure unmittelbar ausgesetzt, die sie nicht direkt gewählt haben, und gelten somit als fremdbestimmt. Eine Stärkung des Europäischen Parlaments und eine Optimierung des europäischen Wahlverfahrens würden die Partizipationschancen der EU-Bürger verbessern und die Input-Kongruenz der EU erhöhen. Auch eine verstärkte Repräsentation zivilgesellschaftlicher

⁴³⁹ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 455.

⁴⁴⁰ Vgl. Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas, a.a.O., S. 8.

⁴⁴¹ Vgl. ebenda, S. 4.

⁴⁴² Vgl. Richter, Emanuel: Das Republikanische Europa, a.a.O., S. 130.

Interessenlagen durch die EU-Politik kann der Input-Inkongruenz entgegenwirken.⁴⁴³ Ferner führen Mehrheitsbeschlüsse im transnationalen Raum zu einer Fremdbestimmung der überstimmten Nationen und sind auf ein Minimum in möglichst konsensuellen Politikbereichen zu reduzieren.⁴⁴⁴ Auch die Output-Inkongruenz beschreibt ein inhärentes Problem der zunehmend entgrenzten Welt: So können Einzelstaaten ihre politischen Ziele nicht mehr durchsetzen, da die Rahmenbedingungen außerhalb ihres Einflussbereichs liegen.⁴⁴⁵ Daher ist die Ermittlung der gesamtgesellschaftlichen europäischen Interessen für die Legitimität der EU von besonderer Relevanz; diese kann zumindest partiell über eine Integration der europäischen Zivilgesellschaft in den europäischen Entscheidungsprozess erfolgen.

Die Gemeinsinnbedingung wurde in dieser Arbeit im Hinblick auf eine kollektive europäische Identität analysiert. Unter anderem gestützt auf die Umfragen des Eurobarometers hat sich ergeben, dass die kollektiven Identitäten innerhalb der meisten Mitgliedstaaten weiterhin primär nationalstaatlich verankert sind. Das größte Hindernis für die Ausbildung einer kollektiven europäischen Identität ist sicherlich das Fehlen einer gemeinsamen Sprache. Dennoch identifiziert sich der Großteil der EU-Bürger zumindest sekundär auch über Europa und es lässt sich ein gewisser europäischer Konsens bezüglich grundlegender Wertvorstellungen über Demokratie, Frieden und Menschenrechte feststellen.⁴⁴⁶ Da auch die europäischen Nationalstaaten, angesichts der zunehmenden ethnischen, sprachlichen und kulturellen Vielfalt nach fünfzig Jahren Arbeitsimmigration, nicht mehr als homogene Einheiten betrachtet werden können, stellt sich hier die Frage nach der Bemessungsgrenze für das Vorliegen einer kollektiven Identität.⁴⁴⁷ Letztlich verfügt kein Gemeinwesen über völlige gesellschaftliche Interessenshomogenität; wo genau also sollte man den Maßstab für das Bestehen einer kollektiven Identität in der EU ansetzen? Und weiter: Ist kollektive Identität tatsächlich eine notwendige Voraussetzung für demokratische Entscheidungsfindung oder können vielmehr gemeinsam getragene Entscheidungen eine solche befördern oder gar produzieren? Auch kann argumentiert werden, dass eine zwar zweitrangige, aber mehrheitliche Identifikation der Bürger mit der EU bereits als kollektive europäische Identität gewertet werden kann. In jedem Fall ist es für eine Demokratisierung der EU förderlich, die weitere Ausbildung einer gemeinsinnbildenden kollektiven Identität zu unterstützen. Die

⁴⁴³ Vgl. Gerhards, Jürgen: a.a.O., S. 141f.

⁴⁴⁴ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 89.

⁴⁴⁵ Vgl. Zürn, Michael: a.a.O., S. 238.

⁴⁴⁶ Vgl. Hurrelmann, Achim: a.a.O., S. 195.

⁴⁴⁷ Vgl. Habermas, Jürgen: Zur Verfassung Europas, a.a.O., S. 78.

politische Inklusion der europäischen Zivilgesellschaft stellt diesbezüglich einen bedeutenden Hoffnungsträger dar, indem sie eine belastbare und dauerhafte Verknüpfung der europäischen Bürgerinteressen mit der EU ermöglicht und somit eine Ressource kollektiver europäischer Identität bietet.⁴⁴⁸

Da eine responsive Öffentlichkeit das Schlüsselkonzept deliberativer Politik bildet beziehungsweise die deliberative Qualität des europäischen politischen Prozesses insbesondere durch eine politische Öffentlichkeit abgesichert wird, wurde das Kriterium der Deliberation hier insbesondere im Hinblick auf das Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit betrachtet, die den Bürgern die Möglichkeit eröffnet, einen von der Regierung unabhängigen politischen Willen zu bilden. Dem Argument, für die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit fehle in der EU eine homogene Gesellschaft mit einheitlicher Sprache, einheitlichem Mediensystem und einer kollektiven Identität, wurde zum einen entgegengesetzt, dass auch die nationalen Öffentlichkeiten dem nicht vollends gerecht werden. Ferner wird davon ausgegangen, dass die identitätsstiftenden politischen und kulturellen Werte im öffentlichen Diskurs selbst geschaffen werden und eben nicht vorab bestehen müssen.⁴⁴⁹ Eine europäische Öffentlichkeit besteht zwar nicht in Form einer klar umgrenzten homogenen Größe, lässt sich jedoch als eine Verknüpfung diverser nationaler, regionaler oder sektoraler Teilphären fassen. Einen wichtigen Bestandteil dieser, interaktiv zu verknüpfenden, Teilöffentlichkeiten stellen Vertreter der Zivilgesellschaft dar. Die organisierte europäische Zivilgesellschaft ist somit Akteur der autonomen Öffentlichkeit und bildet ihre soziale Grundlage.⁴⁵⁰ Mit der zunehmenden Europäisierung der Lebensverhältnisse in der EU werden auch die gemeinsamen Probleme und Konfliktlagen zunehmen, wodurch die Notwendigkeit, aber auch die Grundlage für einen Ausbau der europäischen Teilöffentlichkeiten weiter befördert werden wird.⁴⁵¹ Der Ausbau einer europäischen Öffentlichkeit ist die notwendige Basis für einen freien Willensbildungsprozess der EU-Bürger und eröffnet die Möglichkeit zur deliberativen Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene. Die Kräfte der Zivilgesellschaft sind auf eine autonome Öffentlichkeit angewiesen; zugleich befördern zivilgesellschaftliche Diskurse eine europäische Öffentlichkeit. Eine vitale Zivilgesellschaft und eine responsive Öffentlichkeit qualifizieren die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen legitimer EU-Politik.⁴⁵²

⁴⁴⁸ Vgl. Nissen, Sylke: a.a.O., S. 22.

⁴⁴⁹ Vgl. Schmalz-Bruns: a.a.O., S. 189.

⁴⁵⁰ Vgl. Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen, a.a.O., S. 288.

⁴⁵¹ Vgl. Knodt, Michèle/Finke, Barbara: a.a.O., S. 15.

⁴⁵² Vgl. ebenda.

Die Reversibilitätsbedingung steht in der EU vor der Herausforderung des vorherrschenden kapitalistischen Fortschrittsglaubens beziehungsweise der Eigendynamik der europäischen Marktwirtschaft, die jeder Form politischer Reversibilität entgegensteht. Hinzu kommt, dass die Revision politischer Entscheidungen in einem komplexen Mehrebenensystem mit hohen Austrittskosten verbunden ist. Entsprechend weckt das europäische Vertragswerk den Eindruck „revisionsfester Ewigkeitsklauseln“.⁴⁵³ Hier gilt es, einen Mittelweg zu finden zwischen der Verbindlichkeit institutioneller Arrangements auf makropolitische Ebene und einer Flexibilisierung europäischer Politik, die auf der öffentlichen Darlegung zivilgesellschaftlicher Interessen und dem Bewusstsein beruht, dass diese dem Wandel der Zeit unterworfen sind.

Die Anwendung der Repräsentationsbedingung auf die EU hat insbesondere institutionell bedingte Repräsentationsdefizite der EU-Politik aufgedeckt. So ist das Europäische Parlament, als einziger direkt vom Volk legitimer politischer Repräsentant, vergleichsweise machtlos und übt weniger politischen Einfluss aus als die meisten nationalen Parlamente. Hinzu tritt das Fehlen eines europäischen Parteiensystems, das im Europawahlkampf Themen von europaweitem Interesse behandeln würde und über eine, insbesondere in einem pluralistischen System unverzichtbare, politische Opposition verfügt. Ferner besitzen die EU-Bürger nur geringe Kenntnisse über die Kompetenzen ihrer politischen Repräsentanten, mithin eine entsprechend schwache Identifikation mit denselben, die sich auch in der stetig sinkenden Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament niederschlägt.⁴⁵⁴ Die Möglichkeiten einer angemessenen Repräsentation und Partizipation auf EU-Ebene müssen sich allerdings nicht in der Wahl erschöpfen: Ergänzend können die EU-Bürger sich bemühen, über Interessengruppen und soziale Bewegungen die politische Entscheidungsfindung zu agieren. Die europäische Zivilgesellschaft kann also, sofern ihre Einflussnahme institutionalisiert und eine transnationale Vernetzung hinreichend gegeben ist, einen Beitrag zur angemessenen Repräsentation und somit zur Demokratisierung der Union leisten.⁴⁵⁵

Von Seiten der EU-Organe ausgehende Ansätze, die politische Einflussnahme der europäischen Zivilgesellschaft beziehungsweise die politischen Teilhaberechte der EU-Bürger zu erweitern, lassen sich im Weißbuch „Europäisches Regieren“, in der Einführung der Unionsbürgerschaft und dem Europäischen Ausschusswesen erkennen. Im Weißbuch bringt

⁴⁵³ Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 205.

⁴⁵⁴ Vgl. Häberle, Peter: a.a.O., S. 12.

⁴⁵⁵ Vgl. Leibe, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 89.

die Kommission die Intention zum Ausdruck, durch verstärkte Möglichkeiten der politischen Partizipation, mehr politische Transparenz und eine Einbindung der Zivilgesellschaft die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgern zu überbrücken. Im Rahmen des resultierten Ausbaus der Website der EU zu einer interaktiven Plattform finden mittlerweile regelmäßig öffentliche Konsultationen zu europäischen Politikinitiativen statt, die den Bürgern erweiterte politische Teilhaberechte in Form von Informationseinholung und Kritikäußerung gewähren. Ferner besteht die Möglichkeit, eine Petition an das Europäische Parlament zu richten oder über eine europäische Bürgerinitiative gesellschaftliche Interessen in den europäischen Entscheidungsprozess einzubringen.⁴⁵⁶ Wie viel faktischen Einfluss diese Partizipationschancen auf die EU-Politik haben, bleibt allerdings fraglich. Weiter findet sich hier ein Verweis auf die offizielle europäische Definition von Zivilgesellschaft sowie die Betonung, dass dieselbe das geeignete Mittel biete, den Willen der EU-Bürger zum Ausdruck zu bringen. Die Zivilgesellschaftsdefinition der EU unterscheidet sich allerdings insofern grundlegend von der hier verwandten Definition, als dass sie auch Wirtschaftsvertreter einbezieht und die Zivilgesellschaft nicht als notwendige kritische Instanz gegenüber staatlicher Übermacht und wirtschaftlicher Eigendynamik betrachtet. Letztendlich behandelt das Weißbuch Instrumente und Methoden, ohne eine praktikable Lösung der zentralen legitimatorischen Defizite der EU zu beinhalten. So bleibt fraglich, wie die Konsultationsflut praktisch bearbeitet werden sollte. Zu kritisieren sind des Weiteren die beinhalteten Vorschläge zur Entwicklung von privilegierten Partnerschaften mit einigen Organisationen der Zivilgesellschaft: Sie verweisen vielmehr auf Exklusion denn auf Inklusion und intendieren letztlich eine Elitenpartizipation.⁴⁵⁷ Auch steht eine Institutionalisierung des zivilen Dialogs dem zivilgesellschaftlichen Ideal der pluralistischen Meinungsvielfalt entgegen.

Mit der Einführung der Unionsbürgerschaft wurde eine grundlegende Voraussetzung für das Ent- und Bestehen einer europäischen Zivilgesellschaft erfüllt: Der Bürgerstatus stattet die EU-Bürger auf europäischer Ebene mit konkreten Rechten aus. Neben dem Wahlrecht sind hier insbesondere das Petitionsrecht sowie das Recht auf Beschwerde beim Bürgerbeauftragten des Europäischen Parlaments von Bedeutung. Diese gewähren zumindest eine indirekte Einflussnahme der Bürger auf die EU-Politik. Durch die Verankerung der europäischen Bürgerrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union kann die politische Legitimität als Wertegemeinschaft gestärkt und somit eine kollektive europäische

⁴⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Regieren, a.a.O., S. 14f.

⁴⁵⁷ Vgl. Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, a.a.O., S. 82 ff.

Identität befördert werden. Die Unionsbürgerschaft stellt als identitätsstiftendes Moment einen bedeutenden – wenn auch nicht hinreichenden – Schritt auf dem Weg zu mehr Teilhaberechten in der EU dar.⁴⁵⁸

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sollte, als offizieller Repräsentant der Zivilgesellschaft auf Gemeinschaftsebene, künftig nicht lediglich nationale Organisationen, sondern insbesondere transnational vernetzte Verbände repräsentieren, da diese durch ihre internationale Integrations- und Verständigungsarbeit einen bedeutenden Beitrag zur fortschreitenden Ausbildung eines zivilgesellschaftlichen Konsenses in Europa leisten. Außerdem sollte der Anteil jener EWSA-Mitglieder, die keine ökonomischen Interessen vertreten, erhöht werden, da nur wirtschaftlich unabhängige Akteure Repräsentanten zivilgesellschaftlicher Interessen im hier zugrunde gelegten Verständnis darstellen können.⁴⁵⁹ Der Arbeit in den Expertenausschüssen der EU wird vielfach ein deliberativer Charakter zugesprochen.⁴⁶⁰ Allerdings bleiben die Komitologie-Verfahren hinter den Legitimitätsstandards deliberativer Demokratie wie Öffentlichkeit, Inklusion, Repräsentation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft deutlich zurück. Um der Arbeit des Ausschusses dennoch eine deliberative Legitimität zuzusprechen, differenziert Neyer zwischen Demokratie und Legitimität. Auf europäischer Ebene soll die expertisebasierte Legitimation die demokratische ersetzen, da die Leistungsfähigkeit beispielsweise der Komitologie eben mit ihrer Abkopplung von direkter partizipatorischer Einflussnahme einhergeht. Diese Differenzierung entspricht meines Erachtens letztlich der Unterscheidung von input- und output-orientierter Legitimation, die ebenfalls bemüht ist, eine Legitimität, hier der EU, zu konstruieren und hierfür demokratische Ideale hinter denen der politischen Effizienz zurücktreten lässt.

Aus der Unterscheidung zwischen Input- und Output-Legitimität ergeben sich jeweils andere Implikationen für die demokratische Legitimität der EU. Denn die Ansicht, dass die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten, die unzureichende europäische Öffentlichkeit und die mangelhafte Einbeziehung der europäischen Zivilgesellschaft in die politische Entscheidungsfindung auf ein demokratisches Defizit der EU hinweisen, basiert auf der Annahme, dass sich Demokratie über die Herrschaft durch das Volk, also über den Input der politischen Entscheidungsfindung, legitimiert. Innerhalb input-orientierter Legitimationsmodelle kommt der Verknüpfung der politischen Meinungs- und Willensbildung mit einer

⁴⁵⁸ Vgl. Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: a.a.O., S. 3ff.

⁴⁵⁹ Vgl. Jansen, Thomas: a.a.O., S. 166f.

⁴⁶⁰ Vgl. Joerges, Christian: Integration durch Entrechtlichung?, a.a.O., S. 30.

responsiven politischen Öffentlichkeit eine zentrale Rolle für legitimes Regieren zu, denn als legitim gilt hier nur, was öffentlich anerkannt ist.⁴⁶¹ Die demokratische Qualität des europäischen Systems zeigt sich hier somit insbesondere im Bestehen einer europäischen Öffentlichkeit, die ihre Verankerung in einer pluralistischen europäischen Zivilgesellschaft findet.⁴⁶² Der Zivilgesellschaft kommt hierbei die zentrale Funktion zu, gesellschaftliche Problemlagen zu identifizieren und der politischen Öffentlichkeit zu übermitteln. Die Nähe der Idee der Zivilgesellschaft zur Input-Legitimation ergibt sich insbesondere aus der Gemeinsamkeit der vorausgesetzten Bereitschaft und Fähigkeit der Bürger zum öffentlichen Vernunftgebrauch.⁴⁶³ Die Input-Perspektive appelliert als Theorie der aktiven Bürgerschaft an die Entscheidungsunterworfenen, politische Entscheidungen dem eigenen kritischen Urteil zu unterziehen und daran mitzuwirken, dass sich das politische System nicht gegenüber der Zivilgesellschaft verselbstständigt.⁴⁶⁴ Dem liegt eine bestimmte politische Anthropologie zugrunde, die den Menschen nicht als rein egoistisch-rationalen Nutzenmaximierer betrachtet, sondern ihm die Fähigkeit zum Erwerb bürgerlicher Tugenden und ein genuin soziales Verhalten zuschreibt, die den Bürgern politische Urteilskraft und öffentlichen Vernunftgebrauch ermöglichen.⁴⁶⁵ Entsprechend gehen input-orientierte Legitimationsmodelle davon aus, dass die Alltagssprache des Laienpublikums der politischen Öffentlichkeit nicht notwendig eine Entdifferenzierung der zentralen Problemstellungen und Entscheidungsgrundlagen bedeutet und daher keinen Grund für die technokratische Entmündigung der EU-Bürger liefert.⁴⁶⁶ Sie setzen stattdessen auf eine Ausweitung des politischen Feldes durch verstärkte Inklusion beziehungsweise politische Partizipation und bleiben auf eine spontan aktivierbare Intervention der europäischen Zivilgesellschaft angewiesen. Einer sukzessiven Integration der Zivilgesellschaft in die EU-Politik steht aber die institutionalistische Organisation der Union im Wege, weshalb die EU mehr politischer Flexibilität sowie der Möglichkeit zur Revision politischer Beschlüsse bedarf.⁴⁶⁷ Ein flexibler Politikgestaltungsprozess und eine inklusionsorientierte, öffentliche politische Entscheidungsfindung, die zivilgesellschaftliche Bedürfnislagen zugrunde legt, sind hingegen dem funktionalistischen Prinzip der politischen Effizienz, das output-orientierte Legitimationsmodelle zur Bedingung macht, diametral entgegengesetzt.

⁴⁶¹ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 382.

⁴⁶² Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 444.

⁴⁶³ Vgl. ebenda, S. 129.

⁴⁶⁴ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 462f.

⁴⁶⁵ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 36f.

⁴⁶⁶ Vgl. Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, a.a.O., S. 451.

⁴⁶⁷ Vgl. Richter, Emanuel: Das republikanische Europa, a.a.O., S. 48.

Die Output-Perspektive misst die Legitimität eines politischen Handlungssystems an seiner Problemlösungsfähigkeit und effektiven Handlungspotenz. Es stellt sich allerdings die Frage, inwiefern Output-Legitimität als demokratische Legitimität gewertet werden kann. Denn mit dem Kriterium der politischen Effizienz lassen sich theoretisch auch despotische Regime „legitimieren“. Auch wenn sich Scharpfs Darstellung der Output-Legitimation neben der Problemlösungsfähigkeit durch Maßnahmen zur Verhinderung des öffentlichen Machtmissbrauchs ergibt, ist meines Erachtens nicht ersichtlich, inwiefern beziehungsweise aus welchem Grund ein rein output-legitimiertes System, auch wenn hier eine Herrschaft für das Volk intendiert wird, als demokratisch gewertet werden sollte. So kann auch ein gemeinwohlorientierter Alleinherrscher für sein Volk regieren, doch macht dies ein politisches System wohl kaum zu einer Demokratie. Scharpf ist allerdings davon überzeugt, dass die EU derzeit lediglich Output-Legitimität erlangen kann und ist darüber hinaus der Meinung, dass auch erst eine weitere bedeutende Kompetenzerweiterung der EU-Organe ihre schwache Legitimationsbasis überbeanspruchen würde.⁴⁶⁸

Die vorliegende Untersuchung hat jedoch vielmehr input-orientiert argumentiert. So verweisen die im dritten Kapitel angewandten Analysekatoren auf Input-Kriterien und auch die zugrunde gelegte These, der zufolge Öffentlichkeit, Partizipation und die Einbindung einer europäischen Zivilgesellschaft die Legitimität der EU-Politik steigern kann, basiert letztlich auf einer Input-Perspektive. Aus dieser Perspektive kann die These anhand der Untersuchungsergebnisse verifiziert werden: Partizipative, zivilgesellschaftliche Elemente können den europäischen Entscheidungsprozess demokratisieren, indem sie die Kongruenz zwischen Regierenden und Regierten verbessern, eine gemeinsinnbildende kollektive europäische Identität sowie die Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit befördern, auf die Notwendigkeit politischer Revisionsmöglichkeiten hinweisen und eine angemessene politische Repräsentation gesellschaftlicher Interessen ermöglichen. Andererseits stehen sie im Konflikt zu dem unaufhaltsamen Fortschrittsglauben des Kapitalismus, dem Prinzip einer möglichst effizienten politischen Problemlösung und dem normativen Individualismus des *homo oeconomicus*. Die Entscheidung für oder gegen eine sukzessive politische Einbindung der europäischen Zivilgesellschaft erweist sich somit als Alternative zwischen input- und output-orientierter Legitimationsführung. Diese wiederum ermisst sich an der zugrunde liegenden politischen Anthropologie, die den Menschen entweder als soziales, konsensfähiges oder eben als unsoziales, egoistisches Wesen betrachtet. Eine Demokratie, verstanden als ein System, in dem die Bürger keinen anderen Gesetzen unterworfen sind als jenen, die sie sich

⁴⁶⁸ Vgl. Scharpf, Fritz W.: a.a.O., S. 180.

selbst gegeben haben, muss aber auch auf der Annahme basieren, dass der Mensch zu gemeinwohldienlichen, sozialen Entscheidungen fähig ist. Die Akzeptanz einer lediglich output-orientierten Legitimität der EU und die Ablehnung partizipativer, zivilgesellschaftlicher Elemente in der europäischen politischen Entscheidungsfindung, bedeutet somit die Aufgabe der europäischen Demokratie.

Im Hinblick auf den Umgang mit der Eurokrise kann die EU-Politik weder Output- noch Input-Legitimität vorweisen. So zeichnet sich das europäische Krisenmanagement nicht durch eine effiziente Problemlösung und schon gar nicht durch die Berücksichtigung input-orientierter Kategorien der politischen Entscheidungsfindung aus. Vielmehr scheint die aktuelle Krise die demokratischen Errungenschaften der Union, die unter anderem aus dem Vertrag von Lissabon hervorgehen, umzukehren, indem derzeit über die Köpfe des Europäischen Parlaments und der europäischen Bürger hinweg entschieden wird, denn „wer das Volk fragt, wird zur Bedrohung Europas“⁴⁶⁹. Stattdessen wird die Bewertung demokratischer Prozesse Ratingagenturen und Banken überlassen, was den zunehmenden Primat des Ökonomischen vor dem Politischen innerhalb des aktuellen europäischen Integrationsprozesses unweigerlich zu Tage treten lässt. Europäische Errungenschaften ethischer Abkommen aus der Nachkriegszeit fallen somit der finanzökonomischen Rationalität zum Opfer.⁴⁷⁰ So bleibt zu hoffen, dass sich die aktuellen Ansätze der EU-Politik nicht verstetigen und der Machtkampf zwischen Ökonomie und Politik zugunsten jener Werte ausgeht, die in der Idee Europa verkörpert sein sollten: Demokratie, Zusammenhalt und Frieden.

⁴⁶⁹ Schirrmacher, Frank: Der griechische Weg. Demokratie ist Ramsch; in: FAZ vom 01.11.2011; online im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/der-griechische-weg-demokratie-ist-ramsche.html>>, [zugegriffen am 15.07.2012].

⁴⁷⁰ Vgl. ebenda.

Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun: Möglichkeiten der Ausgestaltung einer europäischen Demokratie; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 31-54.

Aristoteles: Philosophische Schriften, Band 4, übersetzt von Eugen Rolfes, Hamburg 1995.

Beyme, Klaus von: Zivilgesellschaft. Karriere und Leistung eines Modebegriffs; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M. 2000, S. 41-56.

Cerutti, Furio: Politische und kulturelle Identität Europas, überarbeitete Fassung einer Rede von Furio Cerutti bei der Tagung ‚Europäische Identität‘ der Friedrich-Ebert-Stiftung am 16. Juni 2003 in Berlin, online im Internet <library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50360.pdf>, [zugegriffen am 08.11.11].

Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Amtsblatt der Europäischen Union 2010/C83/02 vom 30.03.2010; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:de:PDF>>, [zugegriffen am 20.03.2012].

Cohen, Jean L./**Arato**, Andrew: Civil Society and Political Theory, 5. Auflage, New Baskerville 1999.

Coreth, Emmerich/**Schöndorf**, Harald: Philosophie des 17. und 18. Jahrhunderts, Stuttgart 1990.

Crespy, Amandine/**Kietz**, Daniela/**Maurer**, Andreas: Lückenbüßer oder Legitimationsverstärker? Der Europäische Verfassungskonvent und die ‚Zivilgesellschaft‘; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 197-221.

Dahrendorf, Ralf: Die gefährdete Civil Society; in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): Europa und die Civil Society, Castelgandolfo-Gespräche 1989, Stuttgart 1991, S. 247-263.

Delhey, Jan: Nationales und transnationales Vertrauen in der Europäischen Union; in: Leviathan, Ausgabe 1, Berlin 2004, S. 15-45.

Dubiel, Helmut: Ungewissheit und Politik, Frankfurt am Main 1994.

Europäischer Bürgerbeauftragter: Jahresbericht 2011, online im Internet <<http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>>, [zugegriffen am 20.04.2012].

Europäische Kommission: Bulletin EU 1/2-1996, online im Internet <<http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/9601/p110010.htm>>, [zugegriffen am 27.02.12].

Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM 428, Brüssel 2001; online im Internet <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf>, [zugegriffen am 20.10.11].

Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 73/Frühjahr 2010: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2010; online im Internet <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_de.pdf>, [zugegriffen am 16.11.2011].

Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 75/Frühjahr 2011: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Brüssel 2011; online im Internet <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb75/eb75_publ_de.pdf>, [zugegriffen am 16.11.2011].

Europäische Union: Zusammenfassung der EU-Gesetzgebung: Komitologie (Ausschusswesen); online im Internet <europa.eu/legislation_summaries/glossary/comitology_de.htm>, [zugegriffen am 20.04.2012].

EUV/ AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar; Calliess, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.), 4. Auflage, München 2011.

Europäisches Parlament: Das Neue Europa. Regieren in einer Union mit bis zu 30 Mitgliedstaaten, Arbeitsdokument der Generaldirektion Wissenschaft, AFCO 101 DE, Luxemburg 2002; online im Internet <<http://www.europarl.europa.eu/committees/de/afco/reports.html>>, [zugegriffen am 03.02.2012].

Europäisches Parlament: Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon. Mehr Macht und mehr Verantwortung für das neue Europaparlament; online im Internet <<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/0042423726/Parliament-and-the-Lisbon-Treaty.html>>, [zugegriffen am 03.11.11].

Europäischer Rat: Beschluss vom 19.04.2007 zur Auferlegung des spezifischen Programms „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“ als Teil des generellen Programms „Grundrechte und Justiz“, Amtsblatt der Europäischen Union 2007/252/JI; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:110:0033:0039:DE:PDF>>, [zugegriffen am 20.03.2012].

Fein, Elke/Matzke, Sven: Zivilgesellschaft. Konzept und Bedeutung für die Transformationen in Osteuropa; in: Segbers, Klaus (Hrsg.): Arbeitspapiere des Bereichs Politik und Gesellschaft, Heft 7, 2. Auflage, Berlin 1997.

Fichte, Johann Gottlieb: Beitrag zur Berichtigung aller Urteile des Publikums über die Französische Revolution, (1793), Hamburg 1793.

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien, 6. Auflage, Stuttgart 1974.

Gaschke, Susanne: Irgendjemand wird schon helfen; in: Die Zeit, Nr. 30, 22.07.1999; online im Internet <http://www.zeit.de/1999/33/Solidaritaet_ermoeglichen>, [zugegriffen am 06.08.11].

Gellner, Winand/Glatzmeier, Armin: Die Suche nach einer europäischen Zivilgesellschaft; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 36, Bonn 2005.

Gerhards, Jürgen: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien; in: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2002, S. 135-158.

Grimm, Dietrich: Braucht Europa eine Verfassung?, München 1995.

- Große Hüttmann**, Martin: Das Weißbuch der Kommission über ‚Europäisches Regieren‘ – erste Einschätzungen und Kommentare, Berlin 2001; online im Internet <www.aeiecsa.de/tagung_governance_bericht>, [zugegriffen am 27.01.12].
- Habermas**, Jürgen: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchung zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 1990.
- Habermas**, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992.
- Habermas**, Jürgen: Staatsbürgerschaft und nationale Identität; in: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M. 1992, S. 632-660.
- Habermas**, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie, Frankfurt a. M. 1996.
- Habermas**, Jürgen: Die postnationale Konstellation. Politische Essays, Frankfurt a. M. 1998.
- Habermas**, Jürgen: Zeit der Übergänge. Kleine Politische Schriften IX, Frankfurt a.M. 2001.
- Habermas**, Jürgen: Ach, Europa. Kleine Politische Schriften XI, Frankfurt a.M. 2008.
- Habermas**, Jürgen: Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus; in: Süddeutsche Zeitung, 07.04.2011; online im Internet <<http://www.sueddeutsche.de/politik/europapolitik-merkels-von-demoskopie-geleiteter-opportunismus-1.1082536>>, [zugegriffen am 03.04.2012].
- Häberle**, Peter: Die Repräsentation in der Europäischen Union; in: Bastida Freijedo, Coord. J. (Hrsg.): Fundamentos 3/2004, S. 247-278; online im Internet <<http://www.unioviado.es/constitucional/fundamentos/tercero/originales/Haberle>>, [zugegriffen am 13.12.11].
- Hegel**, Georg Wilhelm Friedrich: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse, (1820), Klenner, Hermann (Hrsg.), Berlin 1981.
- Huget**, Holger: Demokratisierung der EU. Normative Demokratietheorie und Governance-Praxis im europäischen Mehrebenensystem, Wiesbaden 2007.
- Hurrelmann**, Achim: Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie, Frankfurt a. M. 2005.
- Horster**, Detlef: Jürgen Habermas. Eine Einführung, Darmstadt 2010.
- Hobbes**, Thomas: Leviathan, (1651), Klenner, Hermann (Hrsg.), Hamburg 1996.
- Iser**, Mattias/**Strecker**, David: Jürgen Habermas zur Einführung, Hamburg 2010.
- Jachtenfuchs**, Markus: Verfassung, Parlamentarismus und Deliberation. Legitimation und politischer Konflikt in der Europäischen Union; in: Landfried, Christine (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt, Köln 2001, S. 71-90.
- Jansen**, Thomas: Zur Europäisierung der ‚organisierten‘ Zivilgesellschaft: Ein Bericht aus der Praxis; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2005, S. 153-169.
- Joerges**, Christian/**Neyer**, Jürgen: Vom intergouvernementalen Verhandeln zur deliberativen Politik; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft 29, Wiesbaden 1998, S. 207-234.
- Joerges**, Christian: Integration durch Entrechtlichung? Ein Zwischenruf, Bremen 2007.

Joerges, Christian/**Braams**, Beate/**Everson**, Michelle: Die Europäische Wende zu 'Neuen Formen des Regierens' (new modes of government). Rechtsprobleme eines politischen Konzepts, Bremen 2007, S.17.

Juncker, Jean-Claude: Gespenstische Wanderung, Spiegel Interview vom 16.06.03; online im Internet <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-27390298.html>>, [zugegriffen am 16.11.11].

Kaelble, Hartmut: Demokratie und europäische Integration seit 1950; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M. 2000, S. 245-272.

Kant, Immanuel: Idee zu einer allgemeinen Geschichte in weltbürgerlicher Absicht; in: derselbe, Werkausgabe, (1784), Band XI, 10. Auflage, Frankfurt a.M. 1993, S. 33-55.

Kant, Immanuel: Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf, (1795), Malter, Rudolf (Hrsg.), Stuttgart 1984.

Kielmannsegg, Peter Graf: Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 47-72.

Kneer, Georg: Zivilgesellschaft; in: Kneer, Georg (Hrsg.): Soziologische Gesellschaftsbegriffe, München 1997, S. 228-251.

Knodt, Michèle/**Finke**, Barbara: Zivilgesellschaft und zivilgesellschaftliche Akteure in der Europäischen Union; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 11-30.

Kocka, Jürgen: Zivilgesellschaft als historisches Problem und Versprechen; in: Hildermeier, Manfred/Kocka, Jürgen/Conrad, Christoph (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft in Ost und West. Begriff, Geschichte, Chancen, Frankfurt a. M. 2000, S. 13-40.

Kocka, Jürgen: Wege zur politischen Identität Europas. Europäische Öffentlichkeit und europäische Zivilgesellschaft; online im Internet <library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50361.pdf>, [zugegriffen am 05.09.2011].

Kocka, Jürgen: Neues über Zivilgesellschaft. Aus historisch-sozialwissenschaftlichem Blickwinkel, Berlin 2001; online im Internet <<http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2001/po1-801.pdf>>, [zugegriffen am 20.09.2011].

Köbler, Reinhart: Transformation und Transition als Ausdruck sozialer Kämpfe und gesellschaftlicher Prozesse; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, Zivilgesellschaften im Transformationsprozess, Heft 1, Opladen/Wiesbaden 1997.

Lauth, Hans-Joachim/**Merkel**, Wolfgang: Zivilgesellschaft und Transformation. Ein Diskussionsbeitrag in revisionistischer Absicht; in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen. Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft, Zivilgesellschaften im Transformationsprozess, Heft 1, Opladen/Wiesbaden 1997.

Leiß, Olaf: Europa zwischen Nationalstaat und Integration, Wiesbaden 2009.

Leiß, Olaf: Metaphysik und Realpolitik. Entwicklungspfade zu einer grenzenlosen europäischen Demokratie; in: Sieg, Martin/Timmermann, Heiner (Hrsg.): Internationale Dilemmata und europäische Visionen, [Festschrift zum 80. Geburtstag von Helmut Wegener], Berlin 2010, S. 35-51.

Lemke, Christiane: Aktive Bürgerschaft und Demokratie in der EU; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 101-116.

Lepsius, Rainer M.: Prozesse der europäischen Identitätsstiftung; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 38, Bonn 2004.

Lepsius, Rainer M.: Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität; in: Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hrsg.): Kultur, Identität, Europa, Frankfurt a.M. 1999, S. 223-252.

Liebert, Ulrike: Transformation europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 75-100.

Marx, Karl/Engels, Friedrich: Die deutsche Ideologie (1845-1847); in: Karl Marx, Friedrich Engels. Ausgewählte Werke in sechs Bänden, Band 1, Frankfurt am Main 1970.

Montesquieu, Charles de Secondat: De l'Esprit des lois, (1748), Derathè, Robert (Hrsg.), 1978 Paris.

Neyer, Jürgen: The Comitology Challenge to Analytical Integration Theory; in: Joerges, Christian/Vos, Ellen (Hrsg.): EU Committees: Social Regulation, Law and Politics. Oxford/Portland 1999, S. 219-238.

Neyer, Jürgen: Demokratisches Regieren in einem post-pathetischen Europa; in: Geis, Andreas/Strecker, Dieter (Hrsg.): Blockaden staatlicher Politik, Frankfurt a.M. 2005, S. 169-184.

Niesen, Peter: Deliberation ohne Demokratie? Zur Konstruktion von Legitimität jenseits des Nationalstaats; in: Kreide, Regina/Niederberger, Andreas (Hrsg.): Transnationale Verrechtlichung. Nationale Demokratien im Kontext globaler Politik, Frankfurt a.M./New York 2008, S. 240-259.

Nissen, Sylke: Europäische Identität und die Zukunft Europas; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 38, Bonn 2004, S. 21-26.

Nohlen, Dieter: Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Band 38, Bonn 2004, S. 29-38.

Perger, Werner: Pandoras Büchse bleibt verschlossen; in: Die Zeit, 25.09.1992 Nr. 40; online im Internet <<http://www.zeit.de/1992/40/pandoras-buechse-bleibt-geschlossen>>, [zugegriffen am 11.07.2012].

Pollmann, Anna: Doing Europe – Europas Suche nach einer kollektiven Identität; online im Internet <http://d-a-s-h.org/dossier/12/06_doing.html>, [zugegriffen am 20.09.11].

Rawls, John: Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989, Hirsch, Wilfried (Hrsg.), Frankfurt a. M. 1994.

Rawls, John: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M. 1979.

Richter, Emanuel: Das republikanische Europa. Aspekte einer nachholenden Zivilisierung, Opladen 1999.

Richter, Emanuel: Das Demokratiedefizit in der EU, [Vortrag im Rahmen von „Eukultura“ am 30. November 2009 in Bonn], unveröffentlichtes Dokument, 2009.

Richter, Emanuel: The European Union Regarded from the Viewpoint of Radical Democracy, unveröffentlichtes Dokument, 2011.

Riedel, Manfred: Gesellschaft, bürgerliche; in: Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck, Reinhart (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe, Band 2, Stuttgart 1975, S. 719-800.

Rödel, Ulrich/**Frankenberg**, Günter/**Dubiel**, Helmut: Die demokratische Frage, Frankfurt a. M. 1989.

Rucht, Dieter: Europäische Zivilgesellschaft oder zivile Interaktionsformen in und jenseits von Europa?; in: Knodt, Michèle/Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 31-54.

Schade, Jeanette: Zivilgesellschaft. Eine vielschichtige Debatte, Duisburg 2002.

Scharpf, Fritz W.: Regieren in Europa: effektiv und demokratisch, übersetzt von Christoph Schmid, [Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Sonderband], Frankfurt a.M./New York 1999.

Scharpf, Fritz W.: European Governance. Common Concerns vs. The Challenge of Diversity, working paper 01/6; online im Internet <<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp01-6/wp01-6.html>>, [zugegriffen am 05.02.2012].

Schirmacher, Frank: Der griechische Weg. Demokratie ist Ramsch; in: FAZ vom 01.11.2011; online im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/der-griechische-weg-demokratie-ist-ramsche.html>>, [zugegriffen am 15.07.2012].

Schmalz-Bruns, Rainer: Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats; in: Meyers, Reinhard/Müller, Harald/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.), Zeitschrift für internationale Beziehungen, Heft 2 1999, S. 185-244.

Steeg, Marianne van de: Bedingungen für die Entstehung von Öffentlichkeit in der EU; in: Klein, Ansgar/Koopmans, Ruud/Trenz, Hans-Jörg/Klein, Ludger/Lahusen, Christian/Rucht, Dieter (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003, S. 169-190.

Taylor, Charles: Die Beschwörung der Civil Society; in: Michalski, Krzysztof (Hrsg.): Europa und die Civil Society, Stuttgart 1991, S. 52-81.

Trenz, Hans-Jörg: Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im europäischen Integrationsprozess: normative Desiderate und empirische Interdependenzen in der Konstitution einer europäischen Herrschaftsordnung; in: Knodt, Michèle /Finke, Barbara (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, [Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 18], Wiesbaden 2005, S. 55-78.

Walzer, Michael: A better vision. The idea of civil society. A path to social reconstruction, New York 1991.

Wihl, Tim: Effektiv und demokratisches Regieren. Output als Legitimationsquelle politischer Herrschaft; in: Lehnert, Matthias (Hrsg.), Forum Recht, Heft 02/2009, S. 49-51; online im Internet <<http://www.forum-recht-online.de/hp/0902.html>>, [zugegriffen am 15.05.12].

Wirtschafts- und Sozialausschuss: Stellungnahme zum Thema „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“ vom 17.11.1999, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C329; online im Internet <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:0030:0038:DE:PDF>>, [zugegriffen am 03.02.2012].

Wolf, Klaus Dieter: Die Neue Staatsräson. Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates, [Weltpolitik im 21. Jhd., Band 3], Baden-Baden 2000.

Zürn, Michael: Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt a.M. 1998.