

Bettina Thalmaier

Partizipation und Politisierung als Antwort auf die Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union

Dr. Bettina Thalmaier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Dieses Papier ist im Rahmen des Projekts 'Das größere Europa' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P durchführt.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Einleitung	5
2. Das Legitimationsdefizit der Europäischen Union: kein neues Phänomen	5
3. Stärkung der Output- und Input-Legitimität der Union	8
4. Demokratie, Dialog und Debatte	10
5. Ausblick	12
<hr/>	
Anmerkungen	13

Partizipation und Politisierung als Antwort auf die Akzeptanz- und Legitimationskrise der EU

Zusammenfassung

Der Grund für die tiefgreifende Krise der Europäischen Union liegt in den Motiven für das „Nein“ in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden. So haben die Bürger vor allem über das Tempo, die Grenzen und die Ausrichtung der europäischen Integration abgestimmt. Die im Zuge der „Verfassungskrise“ verstärkt sichtbar gewordene Legitimations- und Akzeptanzkrise ist kein neues Phänomen, wartet aber bereits seit Beginn der 90er Jahre auf eine Lösung. Entgegen vielfach geäußelter Ansicht wird es dafür aber nicht genügen, dass sich die Europäische Union vorrangig auf die Erhöhung des Outputs ihrer Politik konzentriert und ihr Augenmerk damit mehr auf die Inhalte und weniger auf die Strukturen richtet. Denn ein zentraler Grund für die weit verbreitete Europaskepsis der Bürger ist deren Einschätzung, dass „ihre Stimme nicht zählt“. Mit der Ausweitung der Partizipationsmöglichkeiten könnte zudem die mangelnde Politisierung des politischen Systems der Europäischen Union angegangen werden, die maßgeblich für die nur schwach ausgeprägte Europäisierung nationaler Teilöffentlichkeiten und einer noch schwächeren gesamteuropäischen Öffentlichkeit verantwortlich ist. Beides – die Stärkung sowohl der Output- wie auch der Input-Legitimität – ist erforderlich.

1. Einleitung

Das „Nein“ in Frankreich und den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa konfrontiert die Europäische Union mit einer schwerwiegenden Krise. Der Grund dafür liegt in den Motiven für das „Nein“. Der eigentliche Gegenstand der Referenden, die Neuerungen des Verfassungsvertrages gegenüber dem Vertrag von Nizza, spielte kaum eine Rolle. Betrachtet man die europabezogenen Gründe für die Ablehnung, so zeigt sich, dass die Bürger über das Tempo, die Grenzen und die Ausrichtung der europäischen Integration abgestimmt haben. Damit ist eine Krise verstärkt zu Tage getreten, die bereits seit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht Anfang der 90er Jahre zu beobachten ist und daher kein neues Phänomen darstellt: die Legitimations- und Akzeptanzkrise der Europäischen Union.

Die Legitimations- und Akzeptanzkrise der EU

Das fundamentale Legitimationsproblem der Union wird sich nur langfristig lösen lassen. Wie dieser Beitrag zeigen soll, wird es dazu allerdings nicht ausreichen, die Output-Legitimität zu erhöhen. Zwar stellt die Verbesserung des Inhalts beziehungsweise der Ergebnisse europäischer Politik, beispielsweise im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, einen wesentlichen Schritt dar, um die Unterstützung der Bürger für das europäische Projekt zurück zu gewinnen. Da die unzureichenden Beteiligungsmöglichkeiten am europäischen Entscheidungsprozess jedoch einen zentralen Grund für die Europaskepsis vieler Bürger bilden, ist auch eine Stärkung der Input-Legitimität erforderlich. Eine stärkere Partizipation der Bürger hat auch die Aufgabe, eine politische Öffentlichkeit als Vermittlungs- und Kontrollinstanz auf europäischer Ebene zu etablieren und ein belastbares europäisches Gemeinschaftsgefühl zu generieren.

Die in der aktuellen „Phase der Reflexion“ gemachten Vorschläge, zum Beispiel der Europäischen Kommission, zielen nicht auf eine Behebung des institutionellen Demokratiedefizits, sind aber auch nicht geeignet, die Herausbildung von Handlungsstrukturen politischer Öffentlichkeit entscheidend anzustoßen. Das zentrale Problem, die mangelnde Politisierung des politischen Systems der Europäischen Union, wird nicht angegangen. Wie dargelegt werden soll, ist eine stärkere Politisierung nur zu erwarten, wenn sich die „institutionelle Anreizstruktur“ ändern wird. Die dazu notwendigen Systemreformen wird aber auch ein ratifizierter Verfassungsvertrag nicht liefern, so dass eine Reform des europäischen Primärrechts unabhängig von dessen Schicksal auf der Agenda bleiben wird.

2. Das Legitimationsdefizit der Europäischen Union: kein neues Phänomen

Die Gründe für die beiden „Nein“ sind vielfältig. Europapolitisch war die Ablehnung des Verfassungsvertrages von der Unzufriedenheit der Franzosen und der Niederländer mit der Politik der Europäischen Union in einzelnen Politikfeldern motiviert. So sind starke Vorbehalte gegenüber der Wirtschafts- und Sozialpolitik (Frankreich) oder der Einwanderungspolitik der Union geäußert worden (Niederlande).¹ In beiden Ländern hat zudem eine negative Haltung gegenüber der 2004 erfolgten Erweiterung sowie künftigen Erweiterungen und deren wirtschaftlichen und kulturellen Folgen gleichermaßen ihren Ausdruck gefunden. Neben der Erweiterungspolitik der Union spielten auch politische und finanzielle Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union für die einzelnen Länder eine maßgebende Rolle, wie beispielsweise die Furcht vor dem Verlust an Souveränität und Einfluss sowie der nationalen Identität (Frankreich und

Die gescheiterten Referenden

Niederlande), oder auch die Ansicht, die Europäische Union sei „zu teuer“ (Niederlande). Diese Gründe für das „Nein“ belegen zwar keine grundsätzliche Ablehnung der europäischen Integration.² Die Bürger haben sich aber gegen die derzeitige EU-Politik der europäischen Institutionen und der nationalen Regierungen ausgesprochen. Einerseits erfüllt die Europäische Union nicht die Erwartungen, die an sie gestellt werden, andererseits wird der tatsächlich eingeleitete Vertiefungs- und Erweiterungsprozess als zu schnell und zu weitgehend angesehen.

Breite Zustimmung
bis Maastricht

Die Referenden fanden jedoch nicht in einer Art luftleerem Raum statt, sondern vor dem Hintergrund der spezifischen Legitimationsproblematik der Europäischen Union. Obgleich die institutionelle Struktur der Union seit ihrer Gründung gemessen an den nationalstaatlichen Standards ein demokratisches Defizit aufweist, war die Frage einer ausreichenden Legitimität europäischer Politik jahrzehntelang nicht Gegenstand einer breiten wissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte. Solange die Gemeinschaft die ihr von den Mitgliedstaaten zugewiesenen eng begrenzten Aufgaben erfolgreich erledigte, gab es dazu kaum Anlass. Darüber hinaus war das europäische Einigungsprojekt von einem breiten „permissive consensus“ seitens der europäischen Bevölkerung getragen. Diese stillschweigende Zustimmung der Bürger zur europäischen Einigung war gekennzeichnet von einem prinzipiellen Einverständnis, das jedoch auf geringen Kenntnissen über die Europäischen Gemeinschaften beruhte und mit einem geringen Interesse an ihr einherging. Man nahm die Europäische Union hin, ohne sie aber für besonders wichtig zu erachten. Dies änderte sich jedoch mit dem Vertrag von Maastricht, der die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften erheblich ausweitete. Spätestens im Zuge der Unterzeichnung dieses Vertrages wurde auch weiten Teilen der Öffentlichkeit bewusst, in welchem Ausmaß die nationale Politik von Entscheidungen der Gemeinschaftsorgane bestimmt wird, wie stark die innerstaatlichen Verhältnisse vom Gemeinschaftsrecht geprägt werden und die europäische Politik damit auch das alltägliche Leben jedes einzelnen Bürgers beeinflusst.

Folgen des Außerachtlassens
der Legitimitätsfrage

Das Außerachtlassen der Legitimitätsfrage blieb nicht ohne Folgen: Die Notwendigkeit einer unmittelbaren demokratischen Legitimation der Europäischen Union „has become a salient political issue insofar as the longtime ‘permissive consensus’ of the European societies toward functional European integration has [eroded] and turned into widespread mistrust and skepticism toward ‘Europe’ as a result of ‘Maastricht’. A European ‘legitimacy deficit’ or even ‘legitimacy crisis’ was discovered“³. Nachdem die Zustimmung zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften in der Öffentlichkeit ab 1980 bis auf ein vorübergehendes Tief im Jahre 1988 kontinuierlich stieg und im Frühjahr 1991 einen Rekordwert von 72 Prozent erreichte, sank daraufhin die Zustimmungquote im Jahre 1992 schlagartig auf 60 Prozent und fiel stetig weiter ab, bis sie im Frühjahr 1997 nur noch 46 Prozent betrug.⁴ Nach 1997 stieg die Zustimmung der Bürger zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union wieder langsam an und bewegt sich seit 1998 in einer Bandbreite zwischen 48 und 56 Prozent. Im Frühjahr 2005 befürworteten 54 Prozent die Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union.⁵ Die seit dem Maastrichter Vertrag feststellbare nachlassende Akzeptanz der europäischen Integration bei der Bevölkerung hält daher bis heute an.

Kommissionspräsident Jacques Delors schilderte bereits 1993 zutreffend das sich aus der bisherigen Integrationsgeschichte ergebende Legitimationsproblem: „Der Aufbau Europas wurde lange Zeit in nahezu geheimer Diplomatie vorangetrieben,

abgeschottet von der öffentlichen Meinung in den Mitgliedstaaten. Es war die Methode der Gründungsväter der Gemeinschaft, eine Art aufgeklärtes Despotentum. Kompetenz und geistige Unabhängigkeit wurden als ausreichende Legitimation zum Handeln, die Zustimmung der Bevölkerung im nach hinein als ausreichend betrachtet. Das Erfolgsgeheimnis bestand darin, eine nach innen gerichtete Dynamik zu erzeugen, Integrationswiderstände durch Bündelung verschiedener wirtschaftlicher Interessen auszuräumen und Entscheidungen über umfassende Verhandlungspakete herbeizuführen. Diese ‚Methode Jean Monnets‘ war in der Gründungsphase der Gemeinschaft durch die Kühnheit des Projekts vermutlich gerechtfertigt. Aber sie ist jetzt an ihre Grenzen gestoßen, und wir zahlen den Preis für das aufgestaute Defizit an Erklärung und an tiefgreifenden Debatten über Sinn und Zweck der Gemeinschaft“.⁶

Die heutige Europaskepsis vieler Unionsbürger beruht vor allem auf der Einschätzung, dass „ihre Stimme in der Europäischen Union nicht zählt“. Immerhin 53 Prozent der Bürger sind dieser Ansicht.⁷ Obwohl die Bevölkerung die Abgeordneten des Europäischen Parlaments alle fünf Jahre wählt, bietet Brüssel aus ihrer Sicht zu wenige Partizipationsmöglichkeiten, da wichtige Vorhaben wie die Einführung des Euro oder die Osterweiterung im Jahre 2004 ohne eine unmittelbare Mitsprache erfolgt sind. Die Bürger fühlen sich als bloßes Objekt europäischer Entscheidungen, die sie nicht beeinflussen können und nachträglich – beispielsweise auch in ex-post-Referenden wie denen zum Verfassungsvertrag – „abzunkken“ haben. Die Union ist in den Augen vieler Bürger ein undemokratisches und intransparentes sowie bürokratisches „Monstrum“, das weit entfernt und wenig berechenbar wirkt. Den Bürgern ist nicht klar, welche Entscheidungen auf welcher Ebene getroffen werden und wen sie daher verantwortlich machen können. Das Gefühl der großen Entfernung vom politischen Prozess hat den Nährboden für ein nicht allzu ausgeprägtes Vertrauen in das europäische System geschaffen. So haben 43 Prozent der Unionsbürger „eher kein Vertrauen“ in die politischen Institutionen der Europäischen Union, gestiegen um 7 Prozent gegenüber dem Herbst 2004.⁸ Zudem ist das Vertrauen in die beiden bekanntesten Institutionen der Union derzeit deutlich im Schwinden begriffen. 46 Prozent (-6 Prozent) erklären, dass sie der Europäischen Kommission „eher vertrauen“; beim Europäischen Parlament sind es 52 Prozent (-5 Prozent).⁹ Da die Europäische Union angesichts der geringen Kenntnisse der Bürger über deren politisches System darüber hinaus ein nahezu „unbekanntes Wesen“ darstellt, bildet sie ein hervorragendes Objekt für die diffusen Ängste der Bevölkerung. Brüssel kann daher von den nationalen Akteuren leicht als „Sündenbock“ missbraucht werden. Außerdem wirkt sich die zunehmende Skepsis der Bürger gegenüber ihren eigenen (nationalen) politischen Eliten auch negativ auf die Europäische Union aus, da die europäische Integration vornehmlich als Projekt des politischen Establishments angesehen wird.

Gründe für die heutige Europaskepsis

Seit Beginn der 90er Jahre wurden immer wieder Forderungen laut, dass die Europäische Union bürgernäher werden müsse. Offensichtlich ist dies bis heute nicht gelungen. Das „Nein“ in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist daher nicht Ausdruck eines neuen Phänomens. Vielmehr bestand für die Bürger dieser Länder die äußerst seltene Möglichkeit, sich zu einem konkreten Projekt der Europäischen Union im Rahmen einer Abstimmung zu äußern. Diese haben sie genutzt, um ihrer seit langem bestehenden Skepsis gegenüber der Europäischen Union Ausdruck zu verleihen. Die Referenden haben folglich „nur“ eine seit mehreren Jahrzehnten schwelende Krise verstärkt sichtbar gemacht.

Kein Ausdruck eines neuen Phänomens

3. Stärkung der Output- und Input-Legitimität der Union

Stärkung des Outputs
europäischer Politik

Nach dem doppelten „Nein“ werden Reformen des institutionellen Systems der Europäischen Union von vielen Kommentatoren, Wissenschaftlern, aber auch Politikern wie beispielsweise Kommissionspräsident José Manuel Barroso oder dem britischen Premierminister Tony Blair derzeit als nachrangig angesehen. Dementsprechend soll auch über die Zukunft des Verfassungsvertrages erst später – gegebenenfalls erst in zwei bis drei Jahren – entschieden werden. Als Lehre aus den gescheiterten Referenden komme es für die Europäische Union vielmehr maßgeblich darauf an, verstärkt Output zu produzieren. Die Union müsse nun alle ihre verfügbare Energie auf das derzeit wichtigste Problem richten, das chronisch schwache Wirtschaftswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten. Da den Bürger in erster Linie interessiere, was ihm die Europäische Union an konkreten Nutzen und Vorteilen bringe, müsse sich die Union mehr auf die Inhalte und weniger auf die Strukturen ihrer Politik konzentrieren. Nur auf diese Weise könne die Akzeptanz europäischer Politik bei den Bürgern gesteigert werden.

In der Tat erfüllt die Union vielfach nicht die Erwartungen der Bürger, insbesondere im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik,¹⁰ was auch daran liegt, dass diese Politikbereiche weitgehend nicht von der Europäischen Union, sondern von den einzelnen Mitgliedstaaten verantwortet werden. Die Bürger sind sich nicht mehr sicher, ob die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ihnen Prosperität und einen hohen Lebensstandard verschafft. Als die französischen und niederländischen Wähler im Mai/Juni 2005 über die Reform der europäischen Institutionen abstimmen sollten, brachten sie lieber ihre Unzufriedenheit mit deren Leistungen zum Ausdruck. Wohlstand ist derzeit das wichtigste öffentliche Gut der Europäischen Union, und die Unfähigkeit, dies in angemessenem Umfang bereitzustellen, unterminiert die Legitimation der europäischen Institutionen. Eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage in den betroffenen Mitgliedstaaten, sei es durch Maßnahmen auf europäischer Ebene oder rein nationaler Reformanstrengungen, wird daher in jedem Fall zumindest mittelbar auch der Akzeptanz der Europäischen Union bei der Bevölkerung zugute kommen.

Stärkung der Input-Legitimität

Eine Stärkung des Outputs europäischer Politik kann jedoch nur *ein*, wenn auch äußerst wichtiger Schritt sein. Um die Unterstützung der Bevölkerung für das europäische Projekt zurück zu gewinnen, ist eine Verbesserung des Inhalts europäischer Politik allein nicht ausreichend, vielmehr müssen auch deren Strukturen geändert werden. Wie bereits dargelegt, sind die unzureichenden unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten an der europäischen Politik ein zentraler Grund für die Europaskepsis vieler Bürger. Zudem fehlt es in ausreichendem Maße an einer politischen Öffentlichkeit als Vermittlungs- und Kontrollinstanz, die auf mittelbarem Wege ebenfalls der Partizipation der Bürger am europäischen Entscheidungssystem dienen kann. Insoweit hilft eine stärkere Outputorientierung aber nicht weiter. Hinsichtlich des Demokratiedefizits sind andere Wege zur Erzielung einer vermehrten Akzeptanz erforderlich, nämlich die Stärkung der Input-Legitimität der Union.

Sofern man prinzipiell an der Demokratie als der einzig möglichen Form der Legitimation von Herrschaft festhält, verlangen normative Legitimitätsanforderungen, dass die Bürger durch demokratische Verfahren effektiv und gleichberechtigt an der Entscheidungsfindung der Europäischen Union beteiligt und die Herrschaftsausübung zu kontrollieren imstande sind. Darüber hinaus spielen im

vorliegenden Zusammenhang aber auch Stabilitätsüberlegungen eine Rolle. Die faktische Akzeptanz einer politischen Ordnung durch die Bürger ist – als Bedingung für deren normative Legitimität – ein wesentlicher Faktor für deren Stabilität.¹¹ Dabei lassen sich nach *Easton* zwei Formen von tatsächlicher Anerkennung unterscheiden:¹² Die so genannte spezifische Unterstützung beruht darauf, dass das politische System Politikergebnisse hervorbringt, die den eigenen Interessen der Bürger entsprechen. Die so genannte diffuse Unterstützung ist hingegen gerade unabhängig von den gegenwärtigen oder für die Zukunft zu erwartenden Leistungen des Systems, bleibt also auch bestehen, wenn die eigenen partikularen Interessen nicht zum Zuge kommen. Eine einseitige Orientierung am Output von Politik lässt befürchten, dass eine zu große Abhängigkeit von erbrachten Politikergebnissen geschaffen wird. Handelt die Politik aus Sicht der Bürger in deren Interesse, wird Zustimmung erteilt, andernfalls bleibt sie aus. Nur wenn ein politisches System auch über eine diffuse Unterstützung verfügt, so die Schlussfolgerung, kann ein grundsätzliches Vertrauen in die Institutionen und deren Handeln generiert werden, das unabhängig von konkreten Ergebnissen des politischen Tagesgeschäfts und partikularen Interessenkonstellationen besteht und auch erhalten bleibt.

Generierung von diffuser
Unterstützung

Im Gegensatz zu den Mitgliedstaaten genießt die Europäische Union gerade keinen Vertrauensvorschuss (mehr) und ist daher ein Objekt vielfacher, oftmals nicht näher spezifizierter Ängste der Bürger, was sich aktuell insbesondere in der Vorstellung konkretisiert, die Union biete keinen Schutz vor den Auswirkungen der Globalisierung, sondern sei Ursache des Problems. Wie jedes politische System sollte daher auch die Europäische Union anstreben, bei den Bürgern eine diffuse Unterstützung zu generieren. Um eine diffuse Unterstützung der Bürger für ein politisches Gemeinwesen aufzubauen, ist die Herausbildung einer kollektiven Identität und damit die Identifikation der Bürger mit der Gemeinschaft erforderlich.¹³ Zur Förderung einer europäischen Identitätsbildung kann insbesondere eine Demokratisierung politischer Entscheidungsverfahren bzw. eine Ausweitung von Partizipationsmöglichkeiten auf europäischer Ebene beitragen.¹⁴ Eine vermehrte Einbeziehung der Bürger kann zu einer stärkeren Auseinandersetzung mit dem Gemeinwesen anregen, somit die gegenseitige Anerkennung der Bürger als legitime Teilnehmer am kollektiven Willensbildungsprozess befördern und auch weitergehende Identitätsbildungsprozesse in Gang setzen. Das politische Verfahren ist so zu gestalten, dass sich die Bürger als Mitglieder einer Gemeinschaft erleben und folglich mit dieser identifizieren.

Belastbares europäisches
Gemeinschaftsgefühl

Der Ausbau der Partizipationsmöglichkeiten kann außerdem auch zu einer Ausweitung der Handlungsstrukturen politischer Öffentlichkeit führen, das heißt zu einer Intensivierung der Kommunikation sowie der intermediären Vermittlungsstrukturen (insbesondere Medien, Parteien, Verbände). Änderungen der institutionellen Ordnung können dann relevante Impulse für die Herausbildung eines europäischen Kommunikationsraums liefern, wenn die auf der europäischen Ebene handelnden Akteure stärker als bisher dazu gezwungen werden, für ihre Positionen in der Öffentlichkeit Unterstützung zu erlangen, und das europäische Publikum stärker als bisher dazu bewegt wird, sich für die europäische Politik zu interessieren.¹⁵ Denn Öffentlichkeit wird für Entscheidungsträger erst dann bedeutsam, wenn sie über eine Sanktionsmacht verfügt, die politischen Akteure also von der Meinung des Publikums abhängig sind.¹⁶ Ist dies der Fall, werden sie um die Bürger in der Öffentlichkeit werben müssen. Für die Bürger gilt

Handlungsstrukturen
politischer Öffentlichkeit

umgekehrt, dass sie sich erst dann mehr für die über Öffentlichkeit vermittelte Politik interessieren, wenn die relevanten Institutionen für sie maßgebliche Entscheidungen treffen und sie auf deren Politik auch Einfluss nehmen können. Ein solcher Zusammenhang ist in Demokratien insbesondere dadurch institutionalisiert, dass die Besetzung politischer Ämter durch Wahlen erfolgt. Es bedarf daher institutioneller Reformen, welche die Entscheidungsträger unmittelbar an die betroffenen Bürger koppelt.

Folglich sind neben dem Inhalt *auch* die Strukturen europäischer Politik zu verbessern, um die Unterstützung der Bevölkerung für das europäische Projekt auf eine demokratischere und solidere Grundlage zu stellen.

4. Demokratie, Dialog und Debatte

Plan D und andere Vorschläge

Als Antwort auf die ablehnenden Voten in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag haben sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfel im Juni 2005 für eine „Phase der Reflexion“ bis Mitte 2006 ausgesprochen, in der in den Mitgliedstaaten eine umfassende öffentliche Debatte über die Zukunft der Europäischen Union geführt werden soll. Die Europäische Kommission hat dazu einen Beitrag mit der Veröffentlichung ihres so genannten *Plan D (Demokratie, Dialog, Debatte)* im Oktober 2005 geleistet, der vor allem einen gemeinsamen Rahmen für die Länderdebatten bereitstellt und diese unterstützen soll.¹⁷ Darüber hinaus schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen auf europäischer Ebene vor, wie insbesondere die regelmäßige Präsenz der Kommissare in den nationalen Parlamenten, möglichst viele Besuche der Kommissare in den Mitgliedstaaten, die Einrichtung eines Europäischen Rundes Tisches für Demokratie, die Unterstützung von europäischen Bürgerprojekten, die Förderung der Transparenz von Ratssitzungen, die Einrichtung eines Netzwerkes von „Europäischen Goodwill-Botschaftern“ aus Kultur, Wirtschaft, Sport sowie die Förderung von Vorhaben zur Steigerung der Wahlbeteiligung. Ziel ist es, auch über die „Phase der Reflexion“ hinaus eine breite öffentliche Debatte anzustoßen, die Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess zu fördern und einen echten Dialog über europäische Themen herbeizuführen. In diese Richtung gehen auch Vorschläge von anderer Seite,¹⁸ wie beispielsweise die Einrichtung nationaler Bürgerforen zu europäischen Fragestellungen, die Diskussion wichtiger Initiativen der Union in den nationalen Parlamenten vor der Entscheidung des Rates sowie die zeitlich begrenzte Entsendung von nationalen Parlamentariern in das Europäische Parlament. Zuletzt hat das Parlament in seiner Entschließung *Struktur, Themen und Kontext für die Bewertung der Debatte über die Europäische Union* vom 19.01.2006 vorgeschlagen, gemeinsam mit den nationalen Parlamenten „parlamentarische Foren“ einzurichten, um den Dialog über die zukünftige Politik der Europäischen Union zu befördern.¹⁹

Geringer Beitrag zur stärkeren Politisierung

Ein Mehr an unmittelbarer Partizipation der Bürger am europäischen Entscheidungssystem ist hiermit nicht verbunden. Die genannten Maßnahmen verstehen sich aber auch nicht als Beitrag zum Abbau des institutionellen Demokratiedefizits, sondern zielen primär darauf ab, eine europäische Öffentlichkeit verstärkt zu entwickeln und damit das strukturelle Demokratiedefizit der EU zu reduzieren.²⁰ Diese sind zwar grundsätzlich – mal mehr, mal weniger – geeignet, die Öffentlichkeitsarbeit der europäischen Institutionen zu verbessern und den Bürger stärker als bisher in einen kontinuierlichen Dialog mit den relevanten politischen Akteuren über europapolitische Themen einzubeziehen.²¹ Die vorgelegten

Reformvorschläge sind aber nicht ausreichend, weil sie keinen entscheidenden Beitrag zur Lösung eines Problems leisten, das wesentlich für die nur schwach ausgeprägte Europäisierung nationaler Teilöffentlichkeiten und einer noch schwächeren gesamteuropäischen Öffentlichkeit verantwortlich ist: die mangelnde Politisierung der Europäischen Union.

Die Union als Verhandlungs- und Konkordanzsystem ist strukturell auf Konsens angelegt.²² Für das europäische Governance-System ist eine prinzipiell konsensual ausgerichtete Entscheidungsfindung charakteristisch. Als eine nicht-majoritäre Demokratieform steht sie im Gegensatz zur Konkurrenzdemokratie, die Konflikte im wesentlichen mit Hilfe des Mehrheitsprinzips bewältigt. So dominiert in der Europäischen Union die Einstimmigkeitsregel. Zwar ist der Anwendungsbereich von Mehrheitsentscheidungen im Rat, dem wichtigsten Entscheidungsgremium, über die Jahre kontinuierlich ausgeweitet worden, gleichwohl wird davon in der Praxis kaum Gebrauch gemacht.²³ Im Europäischen Parlament ergibt sich ein Zwang zur Bildung einer großen Koalition, da bei den entscheidenden Abstimmungen im legislativen Bereich mehr als 50 Prozent der Stimmen erforderlich sind und keine der beiden großen Fraktionen diese Mehrheit alleine zustande bringt. Dadurch erscheint das Parlament in der Öffentlichkeit als geschlossener Akteur, der im europäischen Gesetzgebungsprozess nur selten in der Lage ist, konkurrierende Wählerinteressen zur Geltung zu bringen.²⁴ Und schließlich werden die Vorschläge der Kommission – dem Kollegialitätsprinzip folgend – von der Kommission nach außen als ganzer vertreten. Auch die europäischen Organe untereinander entwickeln nur in geringem Maße langfristige und für den Bürger deutlich erkennbare eigene – und damit auch unterschiedliche – Standpunkte, sind sie doch im Rahmen des „institutionellen Gleichgewichts“ zu einem von Kompromissen bestimmten Zusammenwirken bei der Gesetzgebung gezwungen.

Strukturelle Ausrichtung
auf Konsens

Der Charakter der Europäischen Union als Verhandlungssystem führt außerdem zu einem weitgehenden Ausschluss der Öffentlichkeit bei der Rechtsetzung. Von den drei insoweit maßgeblichen Organen tagt nur das Europäische Parlament öffentlich. Als Ergebnis solcher „geheimer Kabinettsdiplomatie“ werden politische Auseinandersetzungen nicht offen und argumentativ ausgetragen. Alternative politische Konzepte, Ansätze und Lösungsmöglichkeiten werden dem Publikum vorenthalten. Hinzukommt das Selbstverständnis der Mitglieder und Mitarbeiter der Kommission und auch vieler Experten. Diese begreifen die Europäische Union noch immer vor allem als technokratisches Regime zur effektiven Lösung europäischer Probleme, dessen Aufgaben vornehmlich wirtschaftlicher und technischer Natur seien und das frei wäre von politischen Wertvorstellungen. Brüssel wird aus den genannten Gründen als bürokratisches, nicht aber als politisches Handlungszentrum begriffen.

Ausschluss der Öffentlichkeit

Die Dominanz der konsens- und verhandlungsorientierten Entscheidungsfindung in der Europäischen Union hat zur Folge, dass auf eine Binarisierung der Politik in Regierung und Opposition verzichtet wird.²⁵ So hat sich bis heute auf europäischer Ebene keine Form von Opposition herausgebildet. Da dieses grundlegende Merkmal der Demokratie auf europäischer Ebene fehlt, wird der institutionellen Bearbeitung von europäischen Themen gerade jene Konfliktsstruktur vorenthalten, die die öffentlichen Meinungsbildungsprozesse in Gang hält und die an Konfliktkonstellationen interessierten Medien bedienen könnten. Unter solchen Bedingungen findet die Europäische Union selbst nur ein begrenztes Maß an

Mangelnde Binarisierung
der Politik

Aufmerksamkeit bei den Bürgern. Umgekehrt haben die politischen Akteure nur ein vermindertes Interesse daran, an der Herstellung öffentlicher Meinungen mitzuwirken. Dasselbe gilt für die Medien, fehlt es doch am Anreiz, über Europa im allgemeinen und Europapolitik im besonderen zu berichten, wenn kein hinreichend großes Publikum vorhanden ist. Ohne eine stärkere Politisierung europäischer Politik, die eine offen artikulierte Auseinandersetzung über das Für und Wider europäischer Projekte und Einzelmaßnahmen und die „richtige“ Politik beinhaltet, ist nicht zu erwarten, dass ein europäischer (nicht notwendig einheitlicher) Kommunikationsraum entstehen wird.

Änderung der „institutionellen
Anreizstruktur“

Da der Mangel an Politik institutionell-strukturell bedingt ist, wird man eine stärkere Politisierung auch nur auf diesem Wege erreichen können. Nur wenn sich die entsprechende „institutionelle Anreizstruktur“ ändert, wird sich auch das Verhalten der Akteure – gezwungenermaßen – ändern und sich die europäische Öffentlichkeit entscheidend weiterentwickeln. Maßgeblich ist dabei, dass die Partizipationsmöglichkeiten am europäischen Entscheidungssystem ausgeweitet werden und der Bürger mehr Sanktionsmacht erhält. Entsprechende Demokratisierungskonzepte sind bereits in die Debatte um die Reform der Union eingebracht worden.²⁶ Dabei sollte die derzeitige duale Legitimation der Europäischen Union um Strategien ergänzt werden, die sich nicht am Modell einer rein repräsentativen, parlamentarischen Mehrheitsdemokratie orientieren, wie insbesondere der präsidentielle Demokratisierungsansatz.²⁷

5. Ausblick

Mehr Partizipation der Bürger

Wie gezeigt werden konnte, ist eine stärkere Partizipation des Bürgers am europäischen Entscheidungsprozess aus mehreren Gründen erforderlich: einerseits, um das institutionelle Demokratiedefizit abzubauen und andererseits, um die Handlungsstrukturen politischer Öffentlichkeit auszuweiten und ein belastbares europäisches Gemeinschaftsgefühl als Grundlage für eine stabile diffuse Unterstützung des europäischen Projekts bei den Bürgern zu erlangen.

Verfassungsvertrag und
„Verfassung II“

Auch der im Oktober 2004 unterzeichnete Verfassungsvertrag enthält einige Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union. Selbst seine erfolgreiche Ratifikation würde jedoch nicht dazu führen, die Akzeptanz der Union bei den Bürgern signifikant zu steigern. Dies gilt zum einen, weil die gegenwärtige „Verfassungskrise“ nur das Symptom eines fundamentalen Legitimationsproblems der Europäischen Union ist, nicht aber dessen Ursache. Zum anderen ist der demokratische Zugewinn des Verfassungsvertrages zu Recht als „nicht sehr groß“ eingestuft worden.²⁸ Es besteht daher auch dann weiterhin Handlungsbedarf, wenn der Vertrag in seiner jetzigen Form tatsächlich in Kraft treten sollte, was derzeit allerdings ohnehin unwahrscheinlich ist.²⁹

Entsprechende Reformen, die auf eine verstärkte Teilhabe des Bürgers am europäischen Entscheidungsprozess abzielen, würden eine Änderung des geltenden europäischen Primärrechts erforderlich machen und könnten grundsätzlich entweder im Rahmen von Neuverhandlungen des vorliegenden Verfassungsvertrages oder einer „Verfassung II“³⁰ umgesetzt werden. Eine „Verfassung II“ erscheint dabei wesentlich realistischer, könnte ein alternatives Verhandlungspaket einen Neuanfang darstellen, der für die Bürger erkennbar die Botschaft der beiden negativ ausgegangenen Referenden ernst nimmt. Zudem sollten die europäischen

Institutionen und nationalen Akteure die zahlreichen Vorschläge, wie die Bürger aktiv in die Debatte über europapolitische Belange einbezogen werden können, aufgreifen und engagiert umsetzen.

Die Verbesserung der demokratischen Qualität der Europäischen Union durch weitere institutionelle Reformen wird angesichts der unterschiedlichen Vorstellungen der Mitgliedstaaten über die zukünftige Gestalt Europas ein hohes Maß an politischer Entschlusskraft verlangen. Ohne weitere Demokratisierung des politischen Systems der Union und eine stärkere Politisierung des europäischen Kommunikationsraums wird das europäische Projekt jedoch den Preis dafür bezahlen. Nicht nur wird die Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses durch die Bevölkerung und damit die Legitimität europäischer Politik weiter schwinden. Auch die Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten, auf externe Herausforderungen gemeinsam mit den Partnern zu reagieren, wären begrenzt: wenn bestimmte Politikbereiche effektiv nur durch eine enge Kooperation aller Staaten der Europäischen Union bearbeitet werden können, dafür aber die notwendige Akzeptanz bei den eigenen Bürgern fehlt und daher ein unionsweites Handeln unterlassen wird, werden sich die europäischen Staaten und deren Regierungen letztendlich als nicht handlungsfähig erweisen und ihrerseits an Legitimation verlieren.

Handlungsbedarf

Anmerkungen

1) Zu den Referendumsdebatten und den Gründen des „Nein“ vgl. für Frankreich: Markus Wagner: France and the Referendum on the EU Constitution. The Federal Trust for Education & Research, European Policy Brief Nr. 8, London, März 2005; Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum. In: *Integration* 3/2005, S. 187-200; für die Niederlande: Kai-Olaf Lang/Joanna Majkowska: Die Niederlande – Europas neue Neinsager?, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 26, Berlin, Juni 2005.

2) So sind unter den Wählern, die gegen den Verfassungsvertrag gestimmt haben, 83 Prozent der Franzosen und 78 Prozent der Niederländer der Meinung, dass die Mitgliedschaft ihres Landes in der EU eine gute Sache sei. Vgl. European Commission: Flash Eurobarometer 171: The European Constitution: Post-referendum survey in France, Brussels, Juni 2005, S. 21; Flash Eurobarometer 172: The European Constitution: Post-referendum survey in the Netherlands, Brussels, Juni 2005, S. 20.

3) Frank Schimmelfennig: Legitimate Rule in the European Union. The Academic Debate, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 27, Tübingen 1996, S. 2.

4) Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union – Bericht Nr. 58, Brüssel, März 2003, S. 32.

5) Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union – Bericht Nr. 63, Brüssel, September 2005, S. 93. Im Herbst 2005 ging die Meinung, dass die Mitgliedschaft des eigenen Landes in der Europäischen Union „eine gute Sache ist“, auf 50 Prozent zurück, vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union – Bericht Nr. 64, Erste Ergebnisse, Brüssel, Dezember 2005, S. 10.

6) Jacques Delors: Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B1/1993, S. 3-9, hier S. 3f.

7) Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union – Bericht Nr. 63, Brüssel, September 2005, S. 18f.

8) Vgl. ebd., S. 104.

9) Vgl. ebd., S. 114-116.

10) Vgl. ebd., S. 30-32: 47 Prozent der EU-Bürger erachten den Kampf gegen Arbeitslosigkeit und 44 Prozent gegen Armut und soziale Ausgrenzung als vordringlichste Aufgabe der EU. Freilich fallen die Erwartungen in den einzelnen Mitgliedsländern zum Teil sehr unterschiedlich aus.

11) Vgl. dazu und zum Folgenden Achim Hurrelmann: *Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie*. Frankfurt, New York 2005, S. 103-106.

12) Vgl. David Easton: *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, S. 267-277.

13) Zur Existenz einer kollektiven Identität als Bedingung für die faktische Akzeptanz einer politischen

Ordnung und damit deren diffuser Unterstützung vgl. Hurrelmann (Anm. 11), S. 122-131.

14) Vgl. Hurrelmann (Anm. 11), S. 153 und 156; vgl. ausführlich auch Bettina Thalmaier: Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union – Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform, Baden-Baden 2005, S. 337-353.

15) Vgl. Jürgen Gerhards: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main, New York 2002, S. 135-158, hier S. 152 und 154.

16) Vgl. dazu und zum Folgenden Jürgen Gerhards: Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Soziologie 2/1993, S. 96-110, hier S. 108.

17) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Beitrag der Kommission in der Zeit der Reflexion und danach: Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion, Brüssel, 13.10.2005, KOM(2005) 494 endgültig.

18) Vgl. beispielsweise European Policy Institutes Network: A Citizens Compact: Reaching out to the Citizens of Europe. Working Paper Nr. 14/2005, September 2005; Centre of European Reform/Institut Montaigne: A manifesto for Europe: 20 steps to relaunch the EU, London, October 2005; Friends of Europe, After the „No's“: Getting Europe back on Track, Brussels, October 2005.

19) Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung über die Reflexionsphase: Struktur, Themen und Kontext für die Bewertung der Debatte über die Europäische Union (2005/2146 (INI)) vom 19.01.2006, Straßburg.

20) Vgl. zu den beiden Varianten des Demokratiedefizits Edgar Grande: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: Leviathan 3/1996, S. 339-360, hier S. 341-346.

21) Vgl. dazu Michael Bauer/Almut Metz/Sarah Seeger: Der Plan D der Europäischen Kommission und die Reflexionsphase zur Verfassung und Zukunft der Europäischen Union. Centrum für angewandte Politikforschung, CAP-Aktuell 3/2005, München, November 2005; Katharina Gröber/Sabine Riedel: Die neue Kommunikationspolitik der EU: Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages nun Plan D? Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell 54, Berlin, Dezember 2005; Sarah Seeger: Das EP als Motor des Verfassungsprozesses?, Centrum für angewandte Politikforschung, München, Januar 2006, www.cap-lmu.de/themen/eu-reform/ratifikation/eu-parlament.php.

22) Zur Charakterisierung der Europäischen Union als (demokratische) Konsoziation vgl. Manfred G. Schmidt: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problem-lösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden 2000, S. 33-58; Anne Peters: A Plea for a European Semi-Parliamentary and Semi-Consociational Democracy, European Integration online Papers Nr. 03/2003, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-003a.htm>>; Oliver Costa/Paul Magnette: The European Union as a Consociation?, in: West European Politics, 3/2003, S. 1-18.

23) Vgl. dazu Andreas Maurer: Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrates der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 6, Berlin, Februar 2003, S. 30.

24) Vgl. dazu Andreas Maurer: Die Macht des Europäischen Parlaments, Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 11, Berlin, April 2004, S. 28-31.

25) Vgl. dazu und zum Folgenden Friedhelm Neidhardt/Ruud Koopmanns/Barbara Pfetsch: Konstitutionsbedingungen politischer Öffentlichkeit: Der Fall Europa, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2000, S. 263-293, hier S. 285.

26) Vgl. dazu die ausführliche Übersicht bei Cordula Janowski: Demokratie in der EU gemäß der Europäischen Verfassung: parlamentarisch, post-parlamentarisch oder beides?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3/2005, S. 793-824, hier S. 796-808.

27) Vgl. dazu ausführlich Thalmaier (Anm. 14), S. 353-364. Ebenso beispielsweise Frank Decker: Parlamentarisch, präsidentiell oder semi-präsidentiell?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B51-52/2002, S. 16-23, hier S. 20f.; ders.: Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates: Das Beispiel der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 2000, S. 585-629, hier S. 616-619; Simon Hix: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Auflage, Wiesbaden 2003, S. 151-180, hier S. 174-176.

28) Beate Kohler-Koch/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt: Europäische Integration – Europäisches Regieren, Wiesbaden 2004, S. 221.

29) Vgl. Bettina Thalmaier: Nach den gescheiterten Referenden: Die Zukunft des Verfassungsvertrages. Centrum für angewandte Politikforschung, CAP-Analyse 2/2005, München, November 2005, S. 5-8.

30) Vgl. dazu Janis A. Emmanouilidis/Bettina Thalmaier: Non, Nee, Ne, Nie oder No – Konsequenzen, Optionen und Empfehlungen im Falle einer Ablehnung der Verfassung. Centrum für angewandte Politikforschung, Reform-Spotlight 03/2005, München, Mai 2005, S. 9.

C·A·P
Centrum für angewandte
Politikforschung
© 2006

Maria-Theresia-Str. 21
81675 München
Telefon 089 · 2180 1300
Telefax 089 · 2180 1320
E-Mail redaktion@cap-lmu.de
www.cap.lmu.de
