

Das Demokratiedefizit der Europäischen Union

Andrea Umbricht

umbricht.andrea@bluewin.ch

Oktober 2006

1. Einleitung	1
2. Die Entwicklung der Europäischen Union.....	2
3. Die Organe der Europäischen Union	3
3.1 Europäische Kommission.....	3
3.2 Rat der Europäischen Union.....	4
3.3 Europäisches Parlament	5
3.4 Europäischer Gerichtshof	5
3.5 Rechnungshof.....	5
3.6 Europäischer Rat	5
4. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union.....	7
4.1 Ein Mangel an demokratischer Legitimation des Ministerrates	8
4.2 Begrenzte Machtbefugnisse des Europäischen Parlaments	9
4.3 Die Dominanz des Technokratischen in der Europäischen Union	11
4.4 Einseitig output-orientiertes Legitimationsverständnis	11
5. Das Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union.....	14
6. Das Identitätsdefizit der Europäischen Union.....	16
7. Eine Möglichkeit zur Überwindung der Defizite.....	18
8. Fazit.....	20
9. Literaturverzeichnis.....	22

1. Einleitung

Aus der Europäischen Gemeinschaft wurde im Jahre 1993 die Europäische Union, indem der Vertrag von Maastricht in Kraft trat. Mit diesem Übergang war ein bedeutender Wandel im Prozess der europäischen Integration vollzogen. Mit "Integration" ist die friedliche und freiwillige Zusammenführung von Staaten, Volkswirtschaften und Gesellschaften über bislang bestehende nationale Grenzen hinweg gemeint (vgl. Woyke 1998: 1). Es ist ein Prozess des Loyalitätentransfers von zwei oder mehreren Akteuren auf einen neuen Akteur. Diese Art der Kooperation geht demnach über die klassische intergouvernementale Zusammenarbeit hinaus. Ursprünglich war die Europäische Gemeinschaft von einem intergouvernementalen Regime mit primär ökonomischen Kompetenzen geprägt. Die Europäische Union tendiert heute hingegen mehr in Richtung eines supranationalen Regimes mit weiterreichenden Kompetenzen und mit der besagten Transformation erhält nun auch die Legitimationsgrundlage des europäischen Regimes eine andere Bedeutung (vgl. Thomassen/Schmitt 1999: 5). Der Europäischen Union wird infolgedessen oft ein Mangel an Demokratie vorgeworfen. Mit dem Begriff wird in erster Linie die fehlende demokratische Legitimation der jeweiligen Entscheidungsträger bezeichnet. Aber auch die nichtvorhandenen Mitspracherechte und Einflussmöglichkeiten der einzelnen EU-Bürger oder die fehlenden Transparenz werden in diesem Zusammenhang thematisiert (vgl. Klein 2006: 1). Vielen Bürgern ist der Gedanke nicht geheuer, national Souveränitätsrechte nach "Brüssel abzugeben. Im Vordergrund stehen bei diesen Überlegungen gewisse Ängste vor einem undemokratischen, unkontrollierbaren europäischen Superstaat. In "Brüssel" befürchten viele eine ausufernde Bürokratie, wo auf undurchschaubaren Wegen Entscheidungen getroffen werden, welche jeglicher demokratischer Kontrolle entzogen sind (vgl. Klein 2006: 2).

Doch sind solche Befürchtungen überhaupt gerechtfertigt? In dieser Arbeit soll einem möglichen Demokratiedefizit auf den Grund gegangen werden. In einem ersten Abschnitt werden die Etappen der Entstehungsgeschichte der Europäischen Union kurz skizziert. Die Hauptorgane der Europäischen Union werden beschrieben und diskutiert. Danach erfolgt der Übergang zum Demokratiedefizit. Es soll erläutert werden, worin dieses Defizit genau besteht und welche Folgen es mit sich bringt. Neben dem Demokratiedefizit werden zusätzliche Elemente wie das Öffentlichkeits- und das Identitätsdefizit thematisiert, wobei auf allfällige Wechselwirkungen aufmerksam gemacht werden soll. In einem letzten Teil steht dann die Frage nach einer möglichen Überwindung der Defizite im Mittelpunkt.

2. Die Entwicklung der Europäischen Union

Die Europäische Union, die mittlerweile eine Verbindung aus 25 Staaten ist, bestand ursprünglich aus den sechs Gründungsstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und den drei Beneluxländern Belgien, Niederlande und Luxemburg. Im Jahre 1951 haben sie sich in der *Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)* zusammengeschlossen. Damit wurde die erste supranationale Einrichtung in Europa, welche auf Initiative der französischen Politiker *Monnet* und *Schuman* zurückgeht, geschaffen (vgl. Woyke 1998: 18). Das den Gründerstaaten gemeinsame Hauptziel des europäischen Einigungsprojekts war die Sicherung eines dauerhaften Friedens auf jenem Kontinent, auf dem der Krieg bereits vielfach schwere Verwüstungen angerichtet hat (vgl. Woyke 1998: 1). Eine supranationale Behörde kontrollierte die gemeinsame Nutzung von Kohle und Stahl und verfolgte damit das Ziel der Kriegsprävention. 1957 haben sich die sechs Gründungsstaaten zusätzlich in der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* und der *Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM)* vereint, wobei hier das wirtschaftliche Motiv dominierte (vgl. Thomassen/Schmitt 1999: 12). Die Grundziele waren ein immer engerer Zusammenschluss der europäischen Völker, Sicherung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts, stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen, ausgewogene Wirtschaftsausweitung und Handelverkehr sowie Festigung des Friedens und der Freiheit (vgl. Woyke 1998: 24). Danach erfolgten fünf Erweiterungsrounden. Die erste war die Norderweiterung von 1973 (Dänemark, Grossbritannien, Irland), gefolgt von der ersten Süderweiterung 1981 (Griechenland) und der zweiten Süderweiterung 1986 (Portugal, Spanien). 1986 wurde die *Einheitliche Europäische Akte (EEA)*, die die Organe der EG stärkte, unterzeichnet (vgl. Woyke 1998: 36). 1990 erfolgte dann die Unterzeichnung des *Schengener Abkommens* zum Abbau der Grenzkontrollen zwischen den Mitgliedstaaten, das 1995 in Kraft trat. Die vierte Erweiterungsrounde von 1995 beinhaltete die Staaten Schweden, Finnland und Österreich. Der *Vertrag von Maastricht* über die Gründung der Europäischen Union wurde 1992 unterzeichnet, welches die europäische Integration auf eine neue Ebene hob, indem der Vertrag die Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union ausbaute. Der Begriff der "Europäischen Integration" bezeichnet die partielle Übertragung unilateraler Handlungsfähigkeit gegenüber europäischen Partnerstaaten durch die gemeinsame Wahrnehmung beziehungsweise die Übertragung von nationalen Hoheitsrechten auf die europäische supranationale Ebene (vgl. Woyke 1998: 55). Seit 1992 wurde die Vertiefung der europäischen Integration vor allem durch zwei weitere Verträge vorangebracht: den *Vertrag von Amsterdam* von 1997, der die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und

die innenpolitischen und justizielle Zusammenarbeit eingeführt hat. Sowie den *Vertrag von Nizza* 2000, der die Europäische Union auf die anstehende EU-Osterweiterung vorbereiten sollte (vgl. Woyke 1998: 75). Mit der Aufnahme von zehn weiteren vorwiegend mittel- und osteuropäischen Ländern zum 1. Mai 2004 in die Europäische Union und der Aussicht auf weitere Beitritte in der Zukunft, verband sich die Vorstellung, dass der Bruch, der die Völker Europas in der Folge des Zweiten Weltkriegs voneinander getrennt hatte, damit endlich geheilt würde (vgl. Kiessling 2004: 2). Mit dieser bislang letzten Erweiterungsrunde umfasst die Europäische Union heute 25 Mitgliedstaaten. Ab dem 1. Januar 2007 werden zusätzlich Rumänien und Bulgarien dazu stossen. Die Europäische Union wird dann aus rund 470 Millionen Einwohnern bestehen und im Rahmen des EU-Binnenmarktes das grösste Bruttoinlandsprodukt der Welt erwirtschaften (vgl. Integrationsbüro EDA/EDV 2006). Nach diesen Erweiterungsrunden und vor dem Beitritt weiterer Staaten steht die Gemeinschaft zurzeit vor einer Reihe struktureller Anpassungsprobleme, die, nach dem vorläufigen Stopp des Ratifizierungsverfahrens für den Vertrag über eine gemeinsame Verfassung, bis auf weiteres ungelöst sind.

3. Die Organe der Europäischen Union

Die im Sinne der klassischen Gewaltenteilungslehre zu fordernde klare Zuordnung einzelner Institutionen zu Legislative, Exekutive und Judikative ist in der Europäischen Union nur bedingt verwirklicht. Hinsichtlich Exekutive und Legislative sind bei den beteiligten Organen "Rat der Europäischen Union" und "Kommission" vermischte Kompetenzen unverkennbar. Die Hauptorgane - Rat der Europäischen Union, Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rechnungshof - sind seit der Fusion 1967 einheitliche Organe der drei beschriebenen Gemeinschaften *EGKS*, *EWG* und *EURATOM*. Die Europäische Union ist demzufolge durch eine ausserordentliche Institutionenvielfalt gekennzeichnet (vgl. Woyke 1998: 113). In diesem Kapitel sollen die Hauptorgane der Europäischen Union kurz skizziert werden.

3.1 Europäische Kommission

Die Kommission ist ein Organ, das ursprünglich als Exekutive der Gemeinschaft, sozusagen als Vorstufe einer europäischen Regierung, gedacht war. Sie hat im institutionellen System der Europäischen Union zwar vornehmlich exekutive, aber eben auch legislative Funktionen. Sie hat das alleinige Initiativrecht in der EU-Gesetzgebung und schlägt Rechtsakte vor, die sie

dem Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union unterbreitet (vgl. Woyke 1998: 123). Als Exekutivorgan achtet die Kommission auf die korrekte Umsetzung des Haushalts und der beschlossenen Programme. Die Kommission sorgt zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und handelt auf internationaler Ebene vor allem in den Bereichen Handel und Zusammenarbeit internationaler Übereinkommen (vgl. Woyke 1998: 124). Zusammen mit dem Gerichtshof bildet sie die reinste Ausprägung eines supranationalen Organs. Die Kommission ist ein von den Mitgliedstaaten unabhängiges Organ der Europäischen Gemeinschaften. An ihrer Spitze stehen Kommissare, zu welchen seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages von 1993 das Parlament seine Zustimmung geben muss. Kommissar kann werden, wer die allgemeine Befähigung besitzt und volle Gewähr für seine Unabhängigkeit bietet (vgl. Woyke 1998: 124). Die Kommissare dienen ihrem Auftrag nach allein der Union als Ganzes, nicht der jeweiligen Herkunftsstaaten. "Unabhängigkeit" bedeutet dabei, dass die Kommissare bei der Erfüllung ihrer Pflichten weder Anweisungen von einer Regierung noch von einer anderen Stelle annehmen oder anfordern dürfen (vgl. Woyke 1998: 124). Seit Beginn des Integrationsprozesses verstand sich die Kommission immer als "Motor der Integration" und als engagierter Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses gegenüber dem Ministerrat.

3.2 Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union wird auch "Ministerrat" genannt. Er bildet die Legislative der Europäischen Union, gleichzeitig aber auch das eigentliche Entscheidungszentrum in der Gemeinschaft und bildet somit eine Art Schlüsselinstanz mit der grössten Kompetenzfülle (vgl. Woyke 1998: 116). Er ist Teil der Legislative, die in ihrer Zusammensetzung einem Zweikammernsystem entspricht und repräsentiert darin die Mitgliedstaaten. Der Ministerrat ist durch eine gewisse Doppelnatur gekennzeichnet, da er einerseits als Gemeinschaftsorgan wirkt, andererseits vertreten aber seine Mitglieder, die Fachminister der jeweiligen Mitgliedstaaten, nationale Interessen (vgl. Woyke 1998: 116). Der Ministerrat beschliesst für die Europäische Union Gesetze beziehungsweise Rechtsakte und schliesst internationale Verträge ab. Jedoch kann er nur auf Vorschlag der Kommission entscheiden. Je nach Politikfeld ist entweder eine einstimmige Entscheidung oder eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat notwendig (vgl. Woyke 1998: 119).

3.3 Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament blieb im Entscheidungsprozess lange Zeit ohne Befugnisse, bis es seine Rolle im Verlauf des Integrationsprozesses, insbesondere durch die 1979 erstmals durchgeführte Direktwahl, die Einheitliche Europäische Akte, den Vertrag von Maastricht, sowie durch den Amsterdamer Vertrag bedeutend verstärken konnte. Das Europäische Parlament bildet den zweiten Teil der Legislative der Europäischen Gemeinschaften. Es wird seit 1979 in allgemeiner und direkter Wahl für eine Wahlperiode von fünf Jahren von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt und repräsentiert innerhalb der Legislative die Bevölkerung. Seine Tätigkeiten beinhalten Mitwirkungsrechte an der EU-Gesetzgebung, Haushaltsrechte, Kontrollrechte und Zustimmungsrechte bei Beitrittsabkommen (vgl. Woyke 1998: 132). Beim Mitentscheidungsverfahren ist die Entscheidungsbefugnis auf Parlament und Ministerrat gleich verteilt. Das Parlament hat lediglich eine beratende Funktion inne und verfügt für bestimmte Politikbereiche nur über ein Vetorecht. Das Parlament hat demnach keine eigentlichen Gesetzgebungsfunktionen (vgl. Woyke 1998: 133).

Die beiden nächsten Organe sollen nur am Rande betrachtet werden. Es sind dies der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof.

3.4 Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof bildet im institutionellen System der Europäischen Union das gemeinsame Rechtsprechungsorgan. Er hat das Gemeinschaftsrecht integrationsfreundlich fortentwickelt. Seine Urteile sind für die Mitgliedstaaten unmittelbar bindend. Berufungen dagegen sind nicht zulässig (vgl. Woyke 1998: 137).

3.5 Rechnungshof

Der Rechnungshof, welcher seit 1977 zum fünften Organ der Gemeinschaft zählt, überwacht die Recht- und Ordnungsmässigkeit der Einnahmen und Ausgaben aller Organe der Europäischen Union (vgl. Woyke 1998: 138).

3.6 Europäischer Rat

Der Europäische Rat, der erstmals in der Einheitlichen Akte 1987 vertraglich verankert wurde, nimmt eine Sonderstellung ein. Er bildet das wichtigste Gremium der Europäischen Union, ist Impulsgeber und Lenkungsorgan, aber bislang kein formales Gemeinschaftsorgan (vgl.

Woyke 1998: 113). Der Ministerrat hatte sich immer mehr mit Detailfragen befasst und darüber seine politischen Führungsrolle für die Gemeinschaft eingebüsst. So sollte mit der Übertragung der wichtigsten Problembereiche auf die "Chefebene" eine Beschleunigung europäischer Massnahmen erreicht werden (vgl. Woyke 1998: 139). Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, deren Aussenministern sowie dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen, wobei die Aussenminister und der Kommissionspräsident nur eine beratende Funktion haben. Seine Aufgabe besteht im Erlassen allgemeiner politischer Leitlinien, der Eröffnung neuer Bereiche der Zusammenarbeit sowie der Aussenpräsentanz der Europäischen Union. Der Europäische Rat hat also innerhalb des politischen Systems die Richtlinienkompetenz inne, ist jedoch nicht direkt am Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union beteiligt (vgl. Woyke 1998: 140).

Was die Europäische Union in ihrer Komplexität zusammenfassend schwer fassbar macht, ist die besondere Verbindung von supranationalen und intergouvernementalen zwischenstaatlichen Politikfeldern, Institutionen und Entscheidungsmechanismen. Am Zustandekommen von EU-Gesetzen sind die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament sowie der Europäische Rat beteiligt. Für die einzelnen Politikfelder gibt es zum einen unterschiedliche Entscheidungsverfahren und darüber hinaus unterschiedliche Formen der Entscheidungsfindung (z.B. qualifizierte Mehrheit, einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten, Einstimmigkeit). Diese äusserst differenzierten politischen Zuständigkeits- und Verfahrensmodalitäten spiegeln den Entstehungsprozess und Werdegang der Gemeinschaft wider. Dieses Element der Komplexität und Intransparenz könnte ein Grund dafür sein, weshalb die dadurch resultierende Unkenntnis der EU-Bürger nur zu einer schwachen Identifikationsbereitschaft mit der Europäischen Union führt. In einem späteren Teil der Seminararbeit wird dieser Gedanke wieder aufgenommen; das folgende Kapitel widmet sich vorerst ausführlich dem Demokratiedefizit der Europäischen Union.

4. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union

Die Europäische Union ist eine internationale Organisation, die weit über eine reine internationale Kooperation hinausgewachsen ist. Sie entspricht einer neuartigen Verbindungsform "irgendwo zwischen Staatenbund und Bundesstaat" (Böhringer 1997: 50). Einerseits geht die Europäische Union mit ihrer im Gemeinschaftsteil stark ausgebauten Supranationalität weit über einen klassischen Staatenbund hinaus, andererseits ist bis heute noch kein übergeordneter europäischer Superstaat entstanden, weder durch den formellen Verfassungsakt noch durch kontinuierliche Kompetenzübertragungen an die Gemeinschaft mit einer umfassenden Hoheitsgewalt über ein eigenes Staatsgebiet und Staatsvolk (vgl. Böhringer 1997: 50). Trotz starker Supranationalität haben die Mitgliedstaaten ihre Eigenstaatlichkeit behalten. Es sind die Mitgliedstaaten und nicht etwa ein "gesamteuropäisches Volk" oder ein Europäische Parlament, die die gemeinschaftliche Hoheitsgewalt legitimieren. Auf nationalstaatlicher Ebene besteht eine weitgehende Kongruenz von Staatsbürgern, Herrschaftsträgern und Öffentlichkeit (vgl. Held 1995). Mit der Europäisierung der Politik, im Sinne einer Verlagerung von Herrschaft von den Nationalstaaten auf die Europäische Union, ist dieses Kongruenzverhältnis aber ins Wanken geraten und schlägt sich in einem Demokratiedefizit nieder. Das Demokratiedefizit besteht demnach darin, dass der Adressat von Herrschaftsbeschlüssen der Europäischen Union nur partiell identisch ist mit dem "demos", der die Herrschaftspositionen ausgewählt hat (vgl. Gerhards 2002: 140). Der Europäische Rat und der Rat der Europäischen Union, bestehen aus den Fachministern der Länder und werden nicht unmittelbar von einem europäischen Volk gewählt, sondern indirekt legitimiert über die nationalen Wahlen, welche keineswegs auf Europa ausgerichtet sind (vgl. Kielmansegg 1996: 54). Die Kommission ist weder direkt noch indirekt über Wahlen legitimiert, während aber die Bürger der Europäischen Union unmittelbar den Beschlüssen des Rates und der Kommission unterworfen sind (vgl. Gerhards 2002: 141). Die Europäische Union ist insofern eine "Staatenverbindung ganz eigener Art geprägt durch eine starke Supranationalität ohne Staatlichkeit" (Böhringer 1997: 51).

Diese kurze Zusammenfassung stellt einen Überblick über den Gegenstand dieses Kapitels dar. Die angesprochenen Problemfelder werden in den folgenden Abschnitten ausführlich beschrieben und diskutiert.

4.1 Ein Mangel an demokratischer Legitimation des Ministerrates

Als 1979 die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament stattfanden, war dieses Repräsentationsorgan der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft gegenüber dem Ministerrat in einer unterlegenen Stellung. Die wesentlichen Interessen der Bürger bezüglich der ökonomischen Funktion der Europäischen Gemeinschaft wurden, durch nationalstaatliche Institutionen und Verfahren gebildet (vgl. Lepsius 1999: 214). Die Bürger vertrauten darauf, dass ihre Interessen auf europäischer Ebene durch die eigenen Regierungen vertreten wurden. Mit der Transformation der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union sah sie sich neben ökonomischen aber auch vermehrt mit sozialstaatlichen, demokratischen und politischen Werten konfrontiert (vgl. Fuchs 2003: 1). Mit der Kompetenzausweitung von einer blossen Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einer politischen Union, stellte sich zunehmend die Frage nach der Legitimation ihres Handelns. Durch die Anwendung demokratischer Werte als ein Beurteilungsstandard der Europäischen Union wurde das bestehende Demokratiedefizit des europäischen Regimes sichtbar und bedeutsam (vgl. Fuchs 2003: 1).

Die Union setzt sich wohl aus Staaten zusammen, die allesamt auf dem Prinzip der Demokratie beruhen, die demokratische Legitimation des Handelns der Europäischen Union selbst wird jedoch seit Jahren von einer kontroversen Debatte begleitet. Im Mittelpunkt aller Kritik steht die Legitimation des Ministerrates, der als wichtigstes Gesetzgebungsorgan fungiert (vgl. Kielmansegg 1996: 51). Er bezieht seine Legitimation aus den demokratisch gewählten nationalen Regierungen und zwar ohne, dass das Europäische Parlament ausreichende Kontrollmöglichkeiten hat. Auf Gemeinschaftsebene ist das Gewaltenteilungsprinzip deshalb nicht angemessen berücksichtigt. Die Regierungen, sprich die nationale Exekutive, üben im Ministerrat eine legislative Funktion aus, die nationale Rückwirkungen haben, ohne dass der nationale Gesetzgeber, also die Parlamente in den Mitgliedstaaten, eine effektive Kontrolle der Regierung ausüben kann (vgl. Kielmansegg 1996: 56). Die Regierungen können so über den Umweg der Europäischen Union europaweit Gesetze umsetzen, die aufgrund des demokratischen Prozesses in den Mitgliedstaaten so nicht möglich gewesen wären. Bei den nationalen Wahlkämpfen spielen die europäischen Themen nur eine untergeordnete Rolle. Die Wahl einer Partei wird vielmehr anhand von Inhalten getroffen, die weitestgehend das nationale Geschehen betreffen. Im Ministerrat werden dann von den Repräsentanten verschiedene Standpunkte vertreten und Entscheidungen getroffen, von denen nicht unbedingt behauptet werden kann, dass der einzelne EU-Bürger seine Stimme dafür gegeben hätte. Dementsprechend ist es äusserst fragwürdig, sozusagen aus den nationalstaatlichen Parlamentswahlen ei-

ne Vollmacht der Regierungen der Mitgliedstaaten für das Geschäft der europäischen Gesetzgebung herzuleiten (vgl. Kielmansegg 1996: 52). Zu beachten ist aber, dass auch die Europapolitik selbst zu einem Wahlkampfthema werden kann, wenn sie in wesentlichen Teilen an den Wünschen des Volkes vorbei geht. Vertritt eine Regierung eine sehr integrationsfreudige Haltung, während ein grosser Teil der Bevölkerung eher kritisch gegenüber der Europäischen Union eingestellt ist, könnte die Opposition versuchen, bei den nächsten Wahlen die Europapolitik selbst zu einem zentralen Thema der politischen Auseinandersetzung zu machen. Alleine schon die Furcht hiervor könnte verhindern, dass sich der europapolitische Kurs einer Regierung zu weit von den Präferenzen des Volkes entfernt (vgl. Kielmansegg 1996: 54).

4.2 Begrenzte Machtbefugnisse des Europäischen Parlaments

Gemäss *Frembgen et. al.* kann nur ein nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewähltes parlamentarische Organ Mehrheitsentscheidungen treffen und gleichzeitig als demokratisch gelten (vgl. Frembgen et. al. 2006: 2). Nach diesem Prinzip arbeiten denn auch die nationalen Parlamente. Auf der Ebene der Europäischen Union besitzt das Europäische Parlament aber nur sehr begrenzte Machtbefugnisse, so dass das Europäische Parlament der eigentlichen Rolle als Legislative nicht gerecht wird. Es kann nur im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens die klassischen Funktionen eines Parlaments wahrnehmen. Als Vertreter des Volkes hat es auf der EU-Ebene in den beiden demokratischen Kernrechten, nämlich einerseits Gesetze vorzulegen und zu verabschieden und andererseits die Regierung zu kontrollieren, nicht ausreichende Kompetenzen um von einer wirklichen demokratischen Europäischen Union sprechen zu können (vgl. Frembgen et. al. 2006: 2). Das Europäische Parlament hat nicht das Recht, Gesetze vorzulegen und es müssen noch nicht einmal alle EU-Gesetze vom Parlament abgesegnet werden. Das Europäische Parlament hat auch nicht das Recht, den Präsidenten der Kommission zu wählen. Dieser wird von den Nationalstaaten eingesetzt (vgl. EU-abc 2006: 1). Das Parlament kommt erst dann wieder ins Spiel, wenn die Kommission bereits fertig geformt ist. Wäre die Verfassung in Kraft getreten, so hätte das Parlament das Recht gehabt, den Kommissionspräsidenten zu wählen, wobei aber die Person immer noch vom Europäischen Rat hätte vorgeschlagen werden müssen. Immerhin hätte das Gremium aber auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament Rücksicht nehmen müssen. Heute hat das Parlament lediglich das Recht, die Kommission durch ein Votum abzulehnen. (vgl. EU-abc 2006: 1). Auch der Europäischen Kommission fehlt also eine echte demokratische Legitimität. Vor den zahlreichen Verträgen beschränkte sich die Einflussmöglichkeit der Abgeordneten lange Zeit bloss auf die Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens. Die Einheitliche Europäische Akte, der

Unionsvertrag und die nachfolgenden Verträge haben die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber dem Ministerrat zwar deutlich aufgewertet, eine Gleichstellung ist aber noch immer nicht gegeben (vgl. EU-abc 2006: 2). Dennoch ist das Europaparlament trotz gewachsener Kompetenz noch keine Legislative und die Entscheidungen von Kommission und Rat sind letztlich nicht legitimiert (vgl. Gransow 2003). Eine Kompetenzerweiterung des Parlamentes ist aber kaum ausreichend um das Demokratiedefizit vollumfänglich zu beheben. Dazu müssten andere Faktoren berücksichtigt werden wie zum Beispiel die Bildung europäischer Parteien. Bislang werden bei den Wahlen, wie auch bei denen zum Europäischen Parlament, immer nationale Parteien gewählt. Problematisch ist dies deshalb, weil sich die Wähler bei ihrer Wahlentscheidung an der nationalen Politik orientieren. Die Europawahlen haben sich bislang nie als echte europäische Wahlen etablieren können. Vielmehr hatten sie immer den Charakter von "nationale Denkmahlwahlen", eines Stimmungstests für die jeweilig amtierende nationale Regierung (vgl. Frembgen et. al. 2006: 3). Zu mindest wäre es wichtig, dass die nationalen Wahlprogramme auch EU-Themen enthalten würden. Zwar geht die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments aus den Wahlen hervor, doch hat das Parlament keinen Einfluss auf die Bestellung der Exekutivgewalt in der Europäischen Union. Aus dem Europäischen Parlament geht keine europäische Regierung hervor, dem Wahlakt fehlt also die Dramatisierung der Entscheidung über die Besetzung eines exekutiven Spitzenamtes. Folglich stimmen die Bürger hauptsächlich aus nationalen Motiven ab und die Europawahlen werden lediglich als "Nebenwahlen" wahrgenommen. Zweierlei Konsequenzen ergeben sich daraus: Zum einen ist eine extrem hohe Volatilität des Wählerverhaltens zu beobachten, zum anderen eine rapide Abnahme der Wahlbeteiligung. Die Enthaltungsquote ist bei Europawahlen am größten (vgl. Frembgen et. al. 2006: 4). Der dramatische Einbruch der Wahlbeteiligung im Jahr 1999 war ein Anzeichen dafür, dass die Europäische Union ihre Bürger zu verlieren droht. Die Akzeptanz der Europäischen Union in der Bevölkerung ist aber eine wesentliche Voraussetzung für ein integrationsfreundliches Agieren der Regierungen der Mitgliedsstaaten. Für die Zukunft des Integrationsprozesses kommt es deshalb entscheidend darauf an, Handlungsoptionen für eine Stärkung der Europawahlen zu entwickeln (vgl. Frembgen et. al. 2006: 5).

4.3 Die Dominanz des Technokratischen in der Europäischen Union

Ein Problem das gemäss Böhringer jedes moderne politische System im Kern prägt und belastet ist die Spannung zwischen technokratischer Effizienz und demokratischer Legitimation (vgl. Böhringer 1997: 52). Vereinfacht gesagt stellen diese beiden Leitwerte zwei entgegengesetzte Systemlogiken dar. Für ein System, das nach dem Prinzip technokratischer Effizienz funktioniert sind die Sachzwänge der komplexen, wissenschaftlich-technisch geprägten Welt handlungsleitend (vgl. Böhringer 1997: 52). Dementsprechend sind nur die Fachleute aus der Wissenschaft, Technik und Bürokratie entscheidungsbefähigt. Die Effizienz ist das Schlüsselwort eines funktionierenden Systems, nicht nur im Sinne möglichst schneller Entscheidungen sondern auch im Sinne ökonomischer Effizienz (Böhringer 1997: 53). Orientiert sich ein politisches System hingegen am Leitwert demokratischer Legitimität, so fällt es verbindliche Entscheide bezüglich konkreter Probleme und zielt darauf ab, durch die Einhaltung des Demokratieprinzips Legitimität bei seiner Bevölkerung zu erhalten. Die Legitimität erhält das System, wenn es als gerechtfertigte politische Macht anerkannt ist und seine Entscheidungen ohne direkten Zwang allgemein akzeptiert werden (vgl. Böhringer 1997: 53). Demokratisch wird die Legitimität dann, wenn das System einem Bündel zentraler Wertüberzeugungen wie Recht auf Leben, Freiheit und Gleichheit verpflichtet ist und seinen Entscheidungen bestimmte Verfahren wie zum Beispiel Volkswahlen, Gewaltenteilung oder Mehrheitsregel zugrunde legt. Verinnerlicht man sich die Europäische Union, dann stellt man eine klare Dominanz des Technokratischen fest. Ihr konkreter Gehalt liegt nämlich vor allem in der wirtschaftlichen Effizienz und im Wirtschaftswachstum fördernden Binnenmarkt mit einheitlicher Währung. Die demokratische Legitimation der Europäischen Union ist hingegen bis heute nur schwach und indirekt, indem die Regierungen der Mitgliedstaaten, von ihren nationalen Parlamenten demokratisch kontrolliert werden. Die Bürger waren bislang keine Akteure, sondern Betroffene der supranationalen Entscheidungen (vgl. Böhringer 1997: 54).

4.4 Einseitig output-orientiertes Legitimationsverständnis

Versteht man unter Legitimation allgemein die Anerkennung von Herrschaft durch die Bürger (vgl. Mandt 1992: 503), so lassen sich zwei Grundformen von Legitimität unterscheiden: eine input-orientierte und eine output-orientierte. Die "Input-Orientierung" bezieht sich auf die Frage, wie Herrschende in ihre Herrschaftsposition gekommen sind. Die moderne Rechtfertigung von Herrschaft erfolgt in diesem Bereich über die Demokratie, wonach legitime Regie-

rungen aus freien Wahlen hervorgehen sollen (vgl. Frembgen et. al. 2006: 4). Mitte Juni 2004 wählten in den alten EU-Staaten die Bürger zum sechsten Mal direkt das Europäische Parlament; in den neuen Mitgliedstaaten zum ersten Mal. Das Gegenstück dazu ist die so genannte "Output-Legitimation", also die Rechtsfertigung von Herrschaft durch die Qualität der vom System produzierten Ergebnisse (vgl. Frembgen et. al. 2006: 4). Bei einem output-orientierten Legitimitätsverständnis liegt der Schwerpunkt der Rechtfertigung auf der Qualität von Regierungs- oder Herrschaftshandeln. Hierbei wird die Funktion eines politischen Systems als Instrument der Problem- und Konfliktbewältigung in den Mittelpunkt gestellt. Herrschaft ist unter dieser Perspektive dann legitim, wenn sie gesellschaftliche Konflikte lösen kann und so die Anerkennung der Bürger gewinnt (vgl. Frembgen et. al. 2006: 4). Bei der Europäischen Union fällt auf, dass ihre Legitimation sehr einseitig output-orientiert ist. In ihren Anfängen nach dem Zweiten Weltkrieg stand die Funktion der Einbindung Deutschlands im Mittelpunkt. Später wurde die europäische Integration zunehmend mit den Effizienzgewinnen eines größeren gemeinsamen Marktes und einer gemeinsamen Währung gerechtfertigt (vgl. Schneider 1992: 6). Die Output-Orientierung der Legitimation hat auch ihre Aufnahme in die Verträge der Union gefunden. Das Subsidiaritätsprinzip etwa nennt als Kriterium für die Übertragung von Kompetenzen an die Europäischen Union, dass diese in dem jeweiligen Politikfeld besser in der Lage sein muss, Probleme zu lösen, als die Nationalstaaten (vgl. Frembgen et. al. 2006: 5). Die Dauerdiskussion um das Demokratiedefizit in der Union zeigt jedoch, dass auch ein überwiegend output-orientiertes Legitimitätsverständnis nicht ausreicht, einem politischen System die Anerkennung seiner Bürger zu sichern, wenn unter einer input-orientierten Perspektive erhebliche Zweifel an der Legitimität von Herrschaft bleiben (vgl. Frembgen et. al. 2006: 5).

Die zentrale Frage dieser Arbeit dreht sich nun darum, wie sich das Demokratiedefizit der Europäischen Union abbauen lässt? Wie könnte man Europa demokratischer und kontrollierbarer machen? Ein wichtiger Ansatzpunkt liegt sicherlich in der schon fast mythischen Intransparenz der europäischen Entscheidungsprozesse. Die Union ist ein kompliziertes Gebilde von Ausschüssen und Komitees, so dass die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten klarer zugeordnet werden müssen. Die Verhandlungen im Rat finden hinter verschlossenen Türen und auf informellen Treffen statt. Die öffentliche Kontrolle der Arbeit im Ministerrat ist demnach nicht gegeben. Die "Brüsseler Politik" findet deshalb fern von den Menschen und ohne deren Beteiligung statt. Die Partizipationschancen der Bürger müssten deshalb unbedingt verbessert werden (vgl. Klein 2006: 1). Auch Medienberichte sind rar und reduzieren

sich häufig auf die Inhalte der getroffenen Entscheidungen (vgl. Böhringer 1997: 55). Vor allem muss es aber um den Aufbau intermediärer Organisationen und Verfahren gehen. Nach der Meinung von *Klein* müssten dem Europäischen Parlament endlich die vollen demokratischen Rechte einer Volksvertretung zukommen (vgl. Klein 2006: 2). Das geht aber nur dann, wenn die Nationalstaaten viel mehr Kompetenzen an Europa abgeben, als sie es bisher tun. Es scheint, als ob sich die Nationalstaaten vom Europäischen Parlament möglichst wenig in ihre Entscheidungen hineinreden lassen wollen. Nur gerade bei 70 Prozent aller Gesetze ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig (vgl. Klein 2006: 2). Die wirklichen Entscheidungen trifft die Europäische Union im Rat der Staats- und Regierungschefs und in den Ministerräten und da haben allein die Nationalstaaten das Sagen. Die Gesetze werden von den Ministerräten beschlossen und von der Kommission ausgearbeitet und nicht etwa vom Europäischen Parlament. Ähnlich verhält es sich bei wichtigen Personalentscheidungen wie dem Amt des Kommissionspräsidenten oder auch bei der Aussen- und Sicherheitspolitik. Doch weil eben viele Bürger einen undemokratischen Superstaat fürchten, wollen sie deshalb möglichst wenig Rechte an die Europäische Union abgeben. Europa hätte aber nur dann eine Chance auf wirkliche Demokratisierung, wenn eben diese Rechte an die Europäische Union abgegeben würden und dafür müsste man das demokratisch gewählte Europäische Parlament mit allen notwendigen Kontrollrechten gegenüber der Kommission und den nationalstaatlich geprägten Gremien (Europäischer Rat, Ministerrat) ausstatten (vgl. Klein 2006: 2). Die Situation erscheint paradox und die Regierungen der Einzelstaaten haben wenig Interessen daran, ihre Bürger über dieses Paradoxon aufzuklären, definieren sie es doch als ihr Interesse, in allen wichtigen Politikbereichen voll handlungsfähig zu bleiben. Gemäss *Klein*, hat das Demokratiedefizit in Europa deshalb weniger mit Brüssel selbst zu tun, sondern mit den Nationalstaaten. Und entgegen der Ansicht vieler Bürger kann man dieses Defizit nur damit beheben, indem die Nationalstaaten sehr viel mehr und nicht etwa weniger Kompetenzen an die Europäische Union abgeben (vgl. Klein 2006: 3).

Möchte man das Demokratiedefizit der Europäischen Union überwinden, so kommt man meiner Meinung nach nicht darum herum, zwei weitere Defizite zu thematisieren. Es handelt sich dabei zum einen um ein Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union, zum anderen um ein Identitätsdefizit seitens der EU-Bürger. Die drei Defizite scheinen in einem engen Verhältnis zueinander zu stehen und sich gegenseitig zu beeinflussen. Wie diese Wechselwirkungen im Detail aussehen, ist aus den beiden anschliessenden Kapiteln zu entnehmen.

5. Das Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union

Wenn politische Entscheidungen immer häufiger von den Institutionen der Europäischen Union und nicht von den Nationalstaaten gefällt werden, die Berichterstattung der Öffentlichkeit aber nationalstaatlich behaftet bleibt, dann besteht nach Gerhards ein Öffentlichkeitsdefizit (vgl. Gerhards 2002: 141). Die Folge ist, dass die Bürger nicht ausreichend über die Entscheidungen und Diskussionen informiert werden, die sie unmittelbar betreffen und die Betroffenheit fällt nur gering aus. Eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten würde hingegen dann vorliegen, wenn in den nationalen Öffentlichkeiten immer stärker von den europäischen Entscheidungen und den betreffenden Eliten berichtet würde (vgl. Gerhards 2002: 141). Analysiert man jedoch die europäischen Themen im Verhältnis zu den anderen transnationalen Themen und den nationalen Themen, dann zeigt sich, dass die europäischen Themen die geringste Aufmerksamkeit erhalten, was laut Gerhards für ein Öffentlichkeitsdefizit in der Europäischen Union spricht (vgl. Gerhards 2002: 143). In der Europäischen Union herrscht also auf der Ebene der Medien eine Dominanz nationalstaatlicher Themen und Interessensperspektiven vor. Europapolitische Fragen spielen in nationalen Wahlkämpfen nur selten eine Rolle (vgl. Efler/Rohde 2005: 18). Die Diagnose "Öffentlichkeitsdefizit" fällt aber durchaus kontrovers aus (vgl. Gerhards 2002: 135). Kielmansegg betont, "dass die EU eben keine Kommunikationsgemeinschaft darstellt" (Kielmansegg 1995: 55). Es scheint, als ob es in Europa an politischen Diskursen fehlt und die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit deshalb eine Schwierigkeit darstellt (vgl. Gransow 2003). Zusammengefasst kann man deshalb sagen, dass sich keine europäische Öffentlichkeit herausbilden kann, weil es in Europa keine europäischen Medien, keine gemeinsame Sprache, kein einheitliches Staatsvolk, nur schwach ausgebildete demokratische Strukturen und keine kollektive Identität gibt (vgl. Kielmansegg 1996). Doch auch diese Argumente stossen auf Gegenstimmen. Eder und Kantner beziehen sich dabei auf die Entwicklung der europäischen Öffentlichkeit über den Zeitraum der letzten zehn Jahre. Ihrer Ansicht nach ist eine pauschale Unterstellung eines Öffentlichkeitsdefizits empirisch nicht gedeckt und theoretisch unfruchtbar (vgl. Eder/Kantner 2000: 307). Sie verweisen dabei auf mehrere öffentliche Debatten auf europäischer Ebene wie die der Migrationspolitik, der Debatte über den BSE-Skandal oder der Einführung des Euros (vgl. Gerhards 2002: 136). Und dennoch sind Gerhards davon überzeugt, dass die europäische Öffentlichkeit einer Transnationalisierung der Politik hinterherhinkt (vgl. Gerhards 2002: 141). Auf der Akteursebene kommt es nur zu geringen polarisierten Meinungen und parteipolitischen Kontroversen. Die Erklärung für die geringe Öffentlichkeitsneigung der Akteure des Zentrums der

Europäischen Union, liegt nach der Ansicht von *Gerhards* darin, dass diese nicht gezwungen sind, für sich und ihre Themen und in Konkurrenz zu anderen Akteuren vor den Bürgern öffentlich zu werben (vgl. *Gerhards* 2002: 154). Sie sind nicht dazu gezwungen, weil sie nicht über Wahlen oder Referenden an die Präferenzen der Bürger Europas gekoppelt sind. "Das Öffentlichkeitsdefizit ist demnach dem Demokratiedefizit nachgelagert" (*Gerhards* 2002: 154). Eine Demokratisierung der Europäischen Union, sei es durch eine stärkere Parlamentarisierung, durch die Einführung von Referenden oder Direktwahlen, würde zugleich das Öffentlichkeitsdefizit wahrscheinlich weitgehend beheben. An dieser Stelle wird nun aber ein Dilemma sichtbar und es wird deutlich, weshalb das Öffentlichkeitsdefizit im Rahmen dieser Arbeit überhaupt von Bedeutung ist. Eine Demokratisierung der Europäischen Union scheint mit kaum lösbaren Folgeproblemen verbunden zu sein, weil eine Demokratisierung unter anderem die Institutionalisierung demokratisch legitimierter Mehrheitsentscheide bedeuten würde (vgl. *Gerhards* 2002: 154). Dies wiederum setzen aber voraus, dass die Mehrheitsentscheide von den Minderheiten übernommen und akzeptiert werden müssen. *Kielmansegg* sieht diese Bereitschaft innerhalb der Europäischen Union aber nur dann als gegeben an, wenn es zwischen den Völkern ein Minimum an "Wir-Bewusstsein", also eine europäische Identität, gibt (vgl. *Kielmansegg* 1996: 57). Gerade dafür scheinen die Bedingungen aber nicht in einer hinreichenden Masse gegeben. Zusätzlich haben sich die Bedingungen mit der Ost-Erweiterung der Europäischen Union auf Grund der Heterogenität der neuen Mitgliedsländer wahrscheinlich eher verschlechtert als verbessert.

Es gibt zwei Modelle europäisierter Öffentlichkeit. Das erste ist das Modell einer "einheitlichen europäischen Öffentlichkeit". Eine solche Öffentlichkeit würde sich durch ein einheitliches Mediensystem auszeichnen, dessen Inhalte in verschiedenen Ländern Europas Verbreitung finden (vgl. *Gerhards* 1993: 100). Ein solches Modell hätte aber bereits durch die verschiedenen Sprachen Europas erhebliche Schwierigkeiten, so dass die Wahrscheinlichkeit dieser Entwicklung empirisch relativ gering ist. Das zweite Modell ist das einer "Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten". Dabei handelt es sich um die Thematisierung europäischer Themen in den jeweiligen nationalen Medien sowie die Bewertung dieser Themen unter einer europäischen, nicht nationalstaatlichen Perspektive (vgl. *Gerhards* 1993: 102). Ein solches Modell kann aber nur dann funktionieren, wenn die Europäische Union vorher demokratisiert wird. Wie erwähnt müsste einerseits das Parlament gestärkt werden, andererseits die Partizipationsrechte der Bürger ausgebaut werden, da sich die EU-Bürger ansonsten nicht genügend

für Europa interessieren. Die Akteure des Zentrums würden vor dem Publikum unter einem grösseren Legitimationszwang stehen (vgl. Gerhard 1993: 103). Sie würden sich sodann dazu gezwungen sehen, für sich und ihre Themen zu werben. Mögliche Folgen die sich dadurch in der Medienlandschaft ergeben würden, wären Personalisierung, Emotionalisierung und Konfliktstilisierung als mediale Medienwerte, sprich eine spannendere Europaberichterstattung und mehr Betroffenheit für das Publikum. *Kielmansegg* glaubt jedoch nicht an die Umsetzung eines solchen Modells, da er davon überzeugt ist, dass dem Öffentlichkeitsdefizit ein Identitätsdefizit vorgelagert ist. Im nachfolgenden Kapitel soll deshalb das Identitätsdefizit näher betrachtet werden.

6. Das Identitätsdefizit der Europäischen Union

Gemäss *Patel* gibt es im Bereich der kulturellen Integration und der Identität Europas wesentliche Defizite (vgl. *Patel* 2004: 11). Die europäische Einigung konzentrierte sich, seit den Anfängen in erster Linie auf den Bereich der Wirtschaft. Bis heute scheint die Europäische Union diese Prägung denn auch behalten zu haben, während der Frage nach ihrer kulturellen und politischen Identität offen bleibt (vgl. *Patel* 2004: 11). Dass die Europäische Union eine Herzensangelegenheit ihrer Bürger sein sollte, ist eine verbreitete Forderung in den Politikerkreisen. Dass sie es mehrheitlich nicht ist, kann aus den jüngsten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden unschwer abgeleitet werden. Nicht die Europäische Union, sondern der Nationalstaat bildet den traditionellen politischen Orientierungsrahmen der Europäer und zugleich jene Öffentlichkeit, in der sie Orientierung suchen. Die Europäische Union ist nicht aus einer Volkserhebung hervorgegangen, sondern aus Regierungsinitiativen und -vereinbarungen, die den jeweiligen Volksvertretern und den Wählern anschliessend vermittelt werden mussten. Die Fusionsthese von *Wessels* 1992 erklärt im Detail, weshalb aus der Sicht von nationalen Regierungen das Konstrukt der Europäischen Union entstanden ist (vgl. *Wessels* 1992: 42). Die Staaten in Europa haben sich in den letzten eineinhalb Jahrhunderten hin zu Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten entwickelt. Diese übernahmen zunehmend die Verantwortung für das materielle Wohlergehen ihrer Bürger. Die Erwartungshaltung gegenüber dem Staat ist so über die Zeit hinweg erheblich angewachsen. Die einzelnen Staaten sahen sich jedoch zunehmend weniger in der Lage, die Erwartungen zu erfüllen. Eine Möglichkeit, den Handlungsspielraum des Staates zu erhöhen, war die konsequente wirtschaftliche Öffnung. Gleichzeitig drohte der Staat aber durch die radikale Öffnung an erheblichem Hand-

lungsspielraum zu verlieren. Eine Option, diese negativen Folgen der Öffnung zu kompensieren, sind bi- oder multilaterale Abkommen. Allerdings weist dieses Instrument der intergouvernemental geprägten Zusammenarbeit erhebliche Defizite auf, zum Beispiel den oft fehlenden Zwang zur Vertragstreue. Eine supranationale Organisation wie die Europäische Union kann dieses Dilemma nun aber auflösen. Die nationalen Regierungen sind hier über den Ministerrat an der Entscheidungsfindung beteiligt. Gleichzeitig steht ein umfassendes Kontroll- und Sanktionsinstrumentarium zur Verfügung. Denke man an den Europäischen Gerichtshof oder die Subventionskontrollen durch die Europäische Kommission. Vor diesem Hintergrund ist die Europäische Union ein Projekt, das im Eigeninteresse der nationalen Regierungen vorangetrieben wurde. Es ermöglicht Effizienzgewinne durch die Öffnung und Verflechtung der Nationalstaaten und erhöht so den Handlungsspielraum der Regierungen. Gleichzeitig kompensiert es den dadurch eingetretenen Machtverlust derselben durch eine umfassende Beteiligung an der Entscheidungsfindung auf Unionsebene. An diesem Punkt angelangt sind die ursprünglichen Intentionen der Regierungen erfüllt. Doch genau diese Absichten bedingen die Existenz des Demokratiedefizits (vgl. Wessels 1992: 55). Nach *Patel* lassen sich ein gemeinsames Erbe und eine gemeinsame Identität nicht, wie soeben beschrieben, "von oben" stiften, sondern es muss um sie gerungen werden (vgl. Patel 2004: 18). Auch *Schachtschneider* meint, "dass die Europäische Union nicht die staatliche Organisation eines Volkes sei, weil ein solches Volk weder bestehe noch gar verfasst sei" (Schachtschneider 1999: 122). Er glaubt nicht daran, dass sich ein solches Volk der Europäer entwickeln könnte, da dies einerseits an den verschiedenen Sprachen der europäischen Völker, aber eben auch am politischen Willen liegt. Die EU-Bevölkerung bildet bis heute keine durch Zusammengehörigkeitsgefühl geeinte Bürgerschaft, da die nationalen Kulturen und politischen Erfahrungen vorherrschen. In Europa entsteht insofern ein Bundesstaat, ohne dass die beteiligten Völker das wollen. Jedenfalls ist der Wille, in einem gemeinsamen Staat zu leben und die Staatlichkeit ihrer Völker auszugeben, nicht erklärt (vgl. Schachtschneider 1999: 132).

Wenn man sich die drei thematisierten Defizite nochmals vor Augen führt, so stellt man fest, dass sie stark miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig beeinflussen. Ich zitiere im Folgenden einen Ausschnitt eines Beitrages von *Tobler*, der darin die Wechselwirkungen kurz und prägnant auf den Punkt bringt (Tobler 2006: 121):

"Es wird ein Öffentlichkeitsdefizit diagnostiziert, weil es ein Demokratiedefizit gibt. Das Demokratiedefizit liesse sich aber nur im Fall der Einführung europäischer Refe-

renden nur zum Preis einer Minorisierung von jeweils unterschiedlichen nationalen Staatsbürgern abbauen, die aller Voraussicht nach Mehrheitsentscheidungen nicht akzeptieren werden. Mehrheitsentscheide sind für unterlegene Minderheiten illegitim, weil es kein ausreichendes europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl unter den Bürgern der europäischen Nationen gibt. Dieses Identitätsdefizit liesse sich in dem Masse abbauen, wie diese Bürger über massenmedial vermittelte europäische Diskurse ein gemeinsames Zusammengehörigkeitsbewusstsein entwickeln würden. Und da diagnostizieren wir eben das Öffentlichkeitsdefizit" (Tobler 2006: 121).

Wie aber kann dieses Trilemma überwunden werden? Das nächste Kapitel zeigt einen möglichen Ansatzpunkt zur Überwindung der Defizite auf.

7. Eine Möglichkeit zur Überwindung der Defizite

Kielmansegg ist davon überzeugt, dass dem Öffentlichkeitsdefizit ein Identitätsdefizit vorge-lagert ist und deshalb das Modell einer "Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten" nicht möglich ist. Die Bürger interessieren sich nicht für Europa, da keine europäische Identität vorhanden ist (vgl. *Kielmansegg* 1996: 58). *Eder* widerspricht diesen Ausführungen, denn er ist davon überzeugt, dass die Forderung nach Homogenität des Publikums auf einer falschen Grundannahme beruht (vgl. *Eder* 2000: 174). Er glaubt im Gegensatz zu *Kielmansegg* durch-aus daran, dass man die nationale Grenzziehung hintergehen kann. Die Sprachprobleme und die rein nationalen Perspektiven können allesamt überwunden werden. Er vertritt die Mei-nung, dass es auch ausserhalb nationaler Öffentlichkeiten eine gemeinsame Öffentlichkeit ge-ben kann. Er macht darauf aufmerksam, dass bereits europäische Öffentlichkeiten existieren, nur basieren diese eben nicht auf der Sprachgemeinschaft, sondern auf "Netzwerken politi-scher Akteure", welche über "issuespezifische Kommunikationsgemeinschaften" zusammen-gehalten werden (vgl. *Eder* 2000: 176). Konkrete Beispiele für diese Annahme transnationaler Kommunikation sind der Korruptionsfall der EU-Kommission, der BSE-Skandal oder aber auch die "Türkei-Frage". Transnationale Themen stossen demnach schon heute auf grosse Re-sonanz (vgl. *Eder* 2000: 177). *Wessler* entgegnet den Argumenten von *Eder*, indem er sagt, dass es nicht ausreicht, wenn in den nationalen Medien zur gleichen Zeit die gleichen Themen unter den gleichen Relevanzgesichtspunkten diskutiert werden (vgl. *Wessler* 2004: 16). Viel-

mehr müssen sich die Diskursteilnehmer gegenseitig bewusst wahrnehmen und die Meinungen und Argumente ausländischer Sprecher müssen in den nationalen Medien in Diskussionsbeiträgen aufgegriffen werden (vgl. Wessler 2004: 19).

Wie aus den Ausführungen von *Tobler* zu entnehmen ist, lässt sich das Demokratiedefizit nur dann abbauen, wenn die Mehrheitsentscheide für unterlegene Minderheiten als legitim verstanden werden; das heisst, wenn es ein ausreichendes europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl gibt und der einzelne Bürger seine eigenen Interessen, denjenigen der Europäischen Union unterordnet. Dies stellt ein langwieriger Prozess dar, der nur über die Differenzsemantik auf segmentärer Ebene und durch den Ausbau von Öffentlichkeit geschehen kann (vgl. *Tobler* 2006: 124). Dies bedeutet, dass man die Konstruktion einer transnationalen Kommunikationsgemeinschaft durch Inkludierungs- und Exkludierungsprozesse oberhalb nationaler Differenzsemantiken erreichen muss (vgl. *Imhof* 2002). Ein konkretes Beispiel dafür ist die "Türkei-Frage". Im Mittelpunkt der Debatte steht die Frage, ob der islamische kulturelle Hintergrund zum christlichen geprägten Europa passt und nicht sowohl die Stabilität als auch die Identität der Gemeinschaft bedroht sind. Die Europäische Union gilt dann als Gesamtes in Abgrenzung zu etwas anderem. Ein Konflikt kann eine Öffentlichkeit mobilisieren und zwar umso eher, je stärker der Konflikt als Bedrohung wahrgenommen wird (vgl. *Tobler* 2006: 123). Dieses konfliktinduzierte Kommunikationsereignis der "Türkei-Frage" verfügt über das Potenzial einer nachhaltigen Kommunikationsverdichtung, während der sich die nationalen und supranationalen Öffentlichkeitsarenen in Europa verschränken dürften (vgl. *Tobler* 2006: 125). Der Konflikt erzeugt sodann ein gemeinsames Zusammengehörigkeitsbewusstsein und begünstigt eine Identitätskonstruktion oberhalb nationaler Differenzsemantiken. Sie geschieht umso eher, je stärker die Bedrohung als eine Bedrohung von gemeinsamen kulturellen Beständen, Werten oder Interessen thematisiert wird (vgl. *Tobler* 2006: 125). Das Öffentlichkeitsdefizit liesse sich wahrscheinlich durch eine derartige grenzüberschreitende Konfliktkonstellationen abbauen.

Das Demokratiedefizit liesse sich im Fall der Einführung europäischer Referenden und Direktwahlen nun überwinden, weil durch den Abbau des Identitätsdefizits neu ein genügend starkes Zusammengehörigkeitsgefühl entsteht und sich ausreichende Solidaritätsdispositionen unter den EU-Bürgern herausbilden, welche wiederum die Mehrheitsentscheidungen legitimieren und für die Gemeinschaft tragbar machen.

8. Fazit

Die Europäische Union scheint sich in einem dynamischen Prozess mit offenem Ausgang zu befinden. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben wir es mit einem mangelnden Konsens über das eigentliche Ziel der europäischen Integration zu tun. Erst recht fehlt der gemeinsame Wille zum Aufbau einer wirklichen Politischen Union. Dem Europäischen Parlament müssten endlich die vollen demokratischen Rechte einer Volksvertretung zukommen und es müsste mit allen notwendigen Kontrollrechten gegenüber der Kommission und den nationalstaatlich geprägten Gremien, wie dem Ministerrat und dem Europäischen Rat, ausgestattet werden. Das Europäische Parlament müsste einen direkten Einfluss auf die Bestellung der Exekutivgewalt in der Europäischen Union haben. Ich möchte an dieser Stelle gerne ein Zitat des Staatsrechtlers *Schachtschneider* einfügen, der bereits einen Schritt weiter denkt: "Die Grenzen des EU-Parlaments sind ausgereizt. Wenn man mehr will, muss man den europäischen Staat schaffen". Mit diesem Verweis auf das Identitätsdefizit vergrössert sich das Blickfeld auf die angesprochene Problematik. Die "Türkei-Frage" hätte möglicherweise das Potenzial zur Überwindung des Identitätsdefizits und zur Herausbildung eines "Wir-Bewusstseins". Wie sich der politische Kontext rund um die "Türkei-Frage" aber in der Zukunft entwickeln wird, ist schwierig abzuschätzen.

Wäre jedoch ein Zusammengehörigkeitsbewusstsein im Ansatz vorhanden, so könnten die Versuche einer stärkeren Demokratisierung der Europäischen Union umgesetzt werden. Vor allem der Aufbau intermediärer Organisationen und Verfahren steht im Vordergrund. Die Europawahlen müssten sich zu echten europäischen Wahlen entwickeln, wobei sich die Wähler nicht mehr nur an der nationalen Politik orientieren. Wichtig erscheint mir die Stärkung der europäischen Parteien. Ausserdem sollte die Wahl eines Teils der Abgeordneten über europäische Listen erfolgen. Wenn die Akteure des Zentrums über die Wahlen und Referenden an die Präferenzen der EU-Bürger gekoppelt sind, dann sehen sie sich auch dazu gezwungen, für sich und ihre Themen zu werben. Vielleicht würde es mit einer solchen Dramatisierung der politischen Verfahren gelingen, grössere Teile der EU-Bürgerschaft anzusprechen. Die Partizipationschancen der Bürger müssen unbedingt verbessert werden. Nur wenn die Bevölkerung die Europäische Union akzeptiert, kann ein integrationsfreundliches Agieren und Regieren der Mitgliedstaaten erfolgen.

Da die Union ein kompliziertes Gebilde von Ausschüssen und Komitees ist, muss die Verantwortlichkeit und Zuständigkeit klarer zugeordnet werden. Die Intransparenz der europäischen Entscheidungsprozesse muss zwingend überwunden werden.

Das Wichtigste scheint mir bei der beschriebenen Problematik aber zu sein, dass viele Ansätze das Problem nur aus der Sicht einer Dimension angehen. Offensichtlich haben wir es hier aber mit mehreren Defiziten zu tun, die sich gegenseitig beeinflussen. Deshalb sollte man versuchen, über die Grenzen hinaus zu denken und in einem grösseren Kontext nach Möglichkeiten zur Verbesserung der momentanen Situation der Europäischen Union zu suchen.

9. Literaturverzeichnis

- Böhringer, Peter (1997): Die Europäische Union. Eine Staatenverbindung ganz eigener Art. Acht fundamentale Wesenszüge, in: Die Europäische Union. Wesen, Struktur, Dynamik. Zwölf Beiträge zu einem vertieften Verständnis der europäischen Integration. Europa Institut Zürich: Schulthess, S. 29-72.
- Eder, Klaus (2000): Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa: Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft. Berliner Journal für Soziologie, 10 (2), S. 167-184.
- Eder, Klaus/Kantner, Cathleen (2000): Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. In: Maurizio Bach (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften. Sonderheft 40 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Opladen, S. 306-331.
- Efler, Michael/Rohde, Percy (2005): Kritik der Europäischen Union aus demokratiepolitischer Perspektive. Online im Internet: [Stand 27.10.06]
<http://democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/md-analysis-de.pdf>
- EU-abc (2006): Online im Internet: <http://en.euabc.com/> [Stand 26.10.06].
- Frembgen, Christine/Friedrich Elisabeth/Holdau, Sarah (2006): Das Demokratiedefizit. Online im Internet: <http://www.rossleben2001.wernerknoben.de/doku/node4.html> [Stand 26.10.06]
- Fuchs, Dieter (2003): Das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die politische Integration Europas: Eine Analyse der Einstellungen der Bürger in Westeuropa, in: Brettschneider, Frank/van Deth/Roller, Edeltraud (Hrsg.), Europäische Integration in der öffentlichen Meinung, Opladen: Leske + Budrich, S. 29-56.
- Gerhards, Jürgen (1993): Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. Zeitschrift für Soziologie 22, S. 96-110.
- Gerhards, Jürgen (2002): Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeits-theorien. In: Hartmut Kaelble, Martin Kirsch, Alexander Schmidt-Gernig (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt: Campus S. 135-158.
- Gransow, Volker (2003): Jenseits von Vertiefung und Erweiterung? In: Kulturation (2). Online im Internet: <http://www.kulturation.de> [Stand 25.10.06]
- Held, David (1995): Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance, Stanford.
- Imhof, Kurt (2002): Öffentlichkeit und Identität. In: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Berlin / Frankfurt am Main: Campus, S. 37-56.
- Integrationsbüro EDA/EVD (2006): Online im Internet: <http://www.europa.admin.ch> [Stand 25.10.06].
- Kielmansegg, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie. In: M. Jachtenfuchs und B. Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration. Leverkusen S. 47-71.

- Kiessling, Andreas (2004): Demokratie und Legitimation der EU. Online im Internet: http://www.cap-imu.de/aktuell/positionen/2004/demokratie_eu.php [Stand 26.10.06].
- Klein, Sabine (2006): Die Angst vor dem Superstaat. In: Tagesschau.de. Online im Internet: <http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/> [Stand 26.10.06]
- Lepsius, Rainer M. (1999): Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität. In: Viehoff, Reinhold/Segers, Rien T. (Hrsg.): Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion. Frankfurt a. Main: Suhrkamp. S. 201-222.
- Mandt, Hella (1992): Legitimität. Schlagwort. In: Nohlen, Dieter (Hg.): Pipers Wörterbuch zur Politik. Bd.1., 4.Aufl., S.503-509.
- Patel, Kiran Klaus (2004): Europas Symbole. Integrationsgeschichte und Identitätssuche seit 1945, in: Internationale Politik 59, S. 11-18.
- Schachtschneider, Karl Albrecht (1999): Demokratiedefizite in der Europäischen Union. In: W. Nöling, K. A. Schachtschneider, J. Starbatty (Hg.), Währungsunion und Weltwirtschaft. S. 119-147 Stuttgart: Lucius.
- Schneider, Heinrich (1992): Europäische Integration. Die Leitbilder und die Politik, in: Kreile, Michael (Hrsg): Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23, Opladen, S. 3-35.
- Thomassen, Jacques/Schmitt, Hermann: Introduction (1999): Political Legitimacy and Representation in the European Union. In: Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (Hrsg.): Political Representation and Legitimacy in the European Union. Oxford: Oxford University Press. S. 3-21.
- Tobler, Stefan (2006): Konfliktinduzierte Transnationalisierung nationaler und supranationaler Öffentlichkeitsarenen als Konstitutionsbedingung einer europäischen Öffentlichkeit. In: Langenbucher, Wolfgang R./Latzer, Michael (Hrsg.): Medialer Wandel und Europäischen Öffentlichkeit: Eine transnationale Perspektive. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 107-130.
- Wessels, Wolfgang (1992): Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese. In: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas. PVS Sonderheft 23/1992, Opladen. S. 36-61
- Wessler, Hartmut (2004): Europa als Kommunikationsnetzwerk. Theoretische Überlegungen zur Europäisierung von Öffentlichkeit. In: Hagen, Lutz M. (Hg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit. Theoretische Perspektiven und Befunde zur Rolle der Medien im europäischen Einigungsprozess. Köln: Herbert von Halem Verlag, S. 13-28.
- Woyke, Wichard (1998): Europäische Union. Erfolgreiche Krisengemeinschaft. Einführung in Geschichte, Strukturen, Prozesse und Politiken. Oldenbourg Verlag München.