

# Christiane Lemke

## Europa als politischer Raum

### Konzeptionelle Überlegungen zur aktiven Bürgerschaft und zur Demokratie in der Europäischen Union

*Die Währungsunion hat eine neue Stufe der europäischen Integration eingeleitet. Die damit verbundenen politischen Implikationen sind in ihrer Tragweite allerdings noch nicht genügend reflektiert. Die Autorin geht davon aus, daß die Europäische Union demokratisch unzureichend legitimiert ist. Sie fragt, ob es in Europa eine Chance gibt, die wirtschaftlichen, politischen und sozialen Umgestaltungsprozesse demokratisch zu fundieren. Der Frage liegt die Überzeugung zugrunde, daß mit fortschreitender Integration transparente Entscheidungsprozesse eingeführt werden müssen, die sich auf die Akzeptanz der Bevölkerung stützen können. Die Autorin entwickelt diese These mit dem Konzept von Europa als »political space«.*

Die Red.

Die Europäische Union tritt mit der Einführung der Währungsunion im Jahr 1999 in eine neue Phase ihrer Entwicklung, die sie vor noch größere politische Herausforderungen stellt. Während die Wirtschaftsintegration rasch voranschreitet, stehen bis heute zentrale Reformprojekte der Demokratisierung europäischer Politik- und Entscheidungsprozesse noch aus. »Die Union versucht, mehr und mehr zu tun, aber sie beruht auf einem schütterten demokratischen Fundament (»shaky democratic foundations«),« schrieb kürzlich die in Harvard lehrende Politologin Pippa Norris (1997). Politisch spitzt sich die Frage darauf hin zu, ob es gelingt, dem dominanten Wirtschaftsprojekt der Marktliberalisierung ein genuin demokratisches politisches Projekt an die Seite zu stellen, das neue, supranationale Handlungsalternativen ermöglicht. Zwar wird mit der gemeinsamen europäischen Währung eine entscheidende Weiterentwicklung der Marktmechanismen eingeleitet; ob dieser Schritt auch einen Weg zur großräumigen Entgrenzung nationaler Interessenpolitik weist, der neue Gestaltungsräume für eine verteilungsgerechte Politik und eine supranationale Bürgerpartizipation eröffnet, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt eine noch offene Frage.<sup>1</sup> Bereits im Vorfeld der Währungsunion zeichnete sich eine politische Polarisierung in den europäischen Mitgliedsländern ab, die quer zur herkömmlichen Links-Rechts-Polarisierung in den nationalen Parteiensystemen lag und über Ländergrenzen hinweg verdeutlichte, daß sich die Europäische Union immer mehr zu einem eigen-

<sup>1</sup> Welches der gegenwärtig miteinander konkurrierenden Wirtschaftsmodelle sich in Europa langfristig durchsetzen wird, die neoliberale Variante einer möglichst geringen Steuerung des Marktes (»Anglo-American capitalism«) oder die regulative, »sozialdemokratische« Variante (»social democratic model of regulated capitalism«), die auf eine zentrale politische Regulation der Wirtschaftsintegration setzt, wird zunehmend eine politische Frage (vgl. Marks/Hooge 1997).

ständigen politischen Raum entwickelt. Besonders die Spaltung innerhalb der Linken verdient aufgrund ihrer traditionell marktkritischen Position Beachtung. In Frankreich positionierten sich neben überzeugten Europa-Befürwortern, wie etwa Jacques Delors, dezidierte Euroskeptiker, wie der französische Außenminister Jean-Pierre Chevènement. In Großbritannien sind Europakritiker auf der Linken ebenfalls stark vertreten; der britische Historiker Eric Hobsbawm (1998) verwarf kürzlich die angestrebte europäische Integration als »ideologisches Projekt« der politischen Eliten. Dagegen sind weite Teile von »New Labour« sowie die »Liberal Democrats« inzwischen zu ausdrücklichen, wenn auch kritischen, Europa-Befürwortern geworden.<sup>2</sup> Auch in der Bundesrepublik hat die ursprünglich ablehnende Haltung führender Sozialdemokraten zur gemeinsamen Währung einer positiveren Einstellung Platz gemacht. Nur auf der extremen Linken sind die Europa-Gegner – ebenso wie auf der extremen Rechten – deutlich überrepräsentiert. Gesamteuropäisch betrachtet differenzieren sich jedoch die Positionen zur europäischen Integration in allen größeren Parteien über Ländergrenzen hinweg aus. – Eine weitere, zentrale Konfliktlinie verläuft zwischen politischen Eliten und der Bevölkerung. Die äußerst knappen Abstimmungen zum Maastrichter Vertrag in Frankreich und Dänemark verdeutlichen, wie umstritten das Integrationsprojekt in vielen Ländern ist. In Frankreich ist die Bevölkerung inzwischen eher positiv auf den Euro eingestellt, aber innerhalb der politischen Elite gibt es unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen zum Projekt Europa. Die dänische Bevölkerung stimmte in einem Referendum kürzlich zwar dem Maastricht-Folgevertrag vom Amsterdamer Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs (1997) zu, aus politischen Erwägungen wird Dänemark jedoch der ersten Runde der Währungsunion nicht beitreten.<sup>3</sup>

Der amerikanische Historiker Charles S. Maier vergleicht diese neuen politischen Polarisierungen, die quer durch die europäischen Länder verlaufen, mit der Entstehung zweier de facto-Koalitionen, die er als die »Partei der Globalisierung« und die »Partei der Territorialität« bezeichnet. Dabei handelt es sich jeweils um unterschiedliche Wähleraffinitäten und Mentalitäten. Während die »Territorial-Partei« von partikularen Interessen geleitet sei, verfolge die »globale Partei« eine Öffnung der Gesellschaften. »Die neue Agenda der Politik kreist um Territorialfragen« stellt Maier (1998) bündig fest. Jürgen Habermas (1998) beschreibt die faktische Entkräftung des Nationalstaates als »Entmächtigung« und stellt die berechtigte Frage, ob und in welchem Umfang die Europäische Union Funktionen des Nationalstaates, wie etwa sozialstaatliche Leistungen, überhaupt übernehmen kann. Er unterscheidet in der politischen Auseinandersetzung um Europa allgemein vier Positionen, Euroskeptiker, Markteuropäer, Euroföderalisten und Anhänger einer »global governance« (Habermas 1998: 813).<sup>4</sup>

Auch in der sozialwissenschaftlichen Europaforschung – einem seit Beginn der neunziger Jahre wieder wichtiger werdenden, internationalen Forschungsfeld – werden seit einiger Zeit trans- und supranationale Politikprozesse in der Europäischen Union thematisiert. Durch die globalen Tendenzen der »Entgrenzung« des Politi-

<sup>2</sup> Nach der Regierungsübernahme durch die Labour-Partei unterzeichnete die britische Regierung schließlich auf dem Amsterdamer Gipfel der Staats- und Regierungschefs (1997) die Sozialcharta der Europäischen Union.

<sup>3</sup> In der Bundesrepublik war die politische Klasse bereits frühzeitig für eine weitere Souveränitätsabgabe und die Einführung des Euro, die Bevölkerung äußerte sich dagegen mehrheitlich skeptisch bis ablehnend. Neben Dänemark werden wichtige Länder wie Großbritannien und Schweden zunächst der Währungsunion aus politischen Gründen nicht beitreten; Griechenland ist aus wirtschaftlichen Gründen nicht dabei.

<sup>4</sup> »Obwohl Souveränität und Gewaltmonopol der Staatsgewalt formal intakt geblieben sind, stellen die wachsenden Interdependenzen der Weltgesellschaft die Prämisse in Frage, daß die nationale Politik überhaupt noch territorial, in den Grenzen des Staatsgebiets, mit dem tatsächlichen Schicksal der nationalen Gesellschaft zur Deckung gebracht werden kann.« Habermas (1998: 808).

schen, so die kritische, sozialwissenschaftliche Europaforschung, kommt es zu einer nachlassenden Steuerungsfähigkeit von Gesellschaften im Rahmen nationalstaatlicher Politik. Daher gewinnen die Entscheidungsstrukturen auf der europäischen Ebene zunehmend an Bedeutung. Ein zentrales Problem besteht dabei darin, daß die Europäische Union demokratisch unzureichend legitimiert ist. Die europäischen Institutionen üben Regierungsfunktionen aus, ohne daß sie die nötige politische Legitimation und Akzeptanz besitzen. Eine Reihe neuerer theoretischer Ansätze, wie das »Regieren im Mehrebenensystem« (»multi-level governance«) oder »neuer Institutionalismus« (»new institutionalism«) versuchen, diese neuen, supranationalen Formen des Regierens zu erfassen.<sup>5</sup>

Die politischen Implikationen der mit der Währungsunion eingeleiteten neuen Stufe der europäischen Integration sind in ihrer Tragweite bislang nur ungenügend reflektiert und analysiert worden. Konzeptionell muß Europa, so meine Kernthese, als »political space«, als politischer Gestaltungsraum, gefaßt werden. Angesichts der weitreichenden politischen Implikationen der europäischen Wirtschaftsintegration stellt sich die Frage, ob sich eine Chance eröffnet, die europäische politische Architektur so weiterzuentwickeln, daß sie auf einem tragenden demokratisch-politischen Fundament beruht, welches in der Lage ist, die konflikthaften, mit der Integration verbundenen Prozesse wirtschaftlicher und politisch-sozialer Umgestaltungsprozesse demokratisch zu fundieren.<sup>6</sup> Je weiter die Integration voranschreitet, desto vordringlicher wird es, demokratisch legitimierte, transparente Entscheidungsprozesse einzuführen, die sich auf breitere Akzeptanz unter der Bevölkerung stützen können.

Ich werde diese Kernthese in zwei Schritten entfalten, wobei die Demokratisierung des europäischen Prozesses im Mittelpunkt stehen wird. Im *ersten* Schritt werde ich die politische Architektur Europas *analytisch* betrachten. Dabei gehe ich davon aus, daß die Europäische Union ein politischer Zusammenschluß eigener Prägung ist, ein System *sui generis*. Der Integrationsprozeß folgt weder allein der Logik von Staatenbildung, noch ist er mit der Konstitution einer internationalen Organisation gleichzusetzen. Im *zweiten* Schritt werde ich *konzeptionell* vorgehen. Diese Überlegungen beruhen auf der Grundannahme, daß der Wirtschaftsintegration ein vitales politisches Projekt beiseite gestellt werden muß. Ein Kernpunkt ist die Weiterentwicklung eines aktiven Bürgerstatus (»European citizenship«), der Zugang zur politischen Partizipation, zu Rechten und Verpflichtungen sowie Bindungen an die Gemeinschaft umfaßt. Über eine aktive Bürgerschaft, so meine These, kann der politische Raum Europas ausgestaltet werden.

I. Die Schwierigkeit, den Prozeß der europäischen Integration analytisch zu fassen, zeigt sich zunächst in der Suche nach einer treffenden wissenschaftlichen Begrifflichkeit für die politische Gestalt der Europäischen Union. Die griffigen Formulierungen wie »europäischer Bundesstaat« oder »Staatenbund« sind angesichts der Vielschichtigkeit und Komplexität des politischen Prozesses nicht ausreichend. Eine Reihe neuer, z. T. schwergängiger Begriffe tauchen auf, etwa »System des korporativen Interdependenzmanagements« (Heinrich Schneider 1992), ein System unzureichender »etatistischer Finalität«, das »intergouvernemental und regional-funktionalistisch aufgelockert wird« (Gerda Zellentin 1992), ein »fusionierter Föder-

<sup>5</sup> Besonders in der englischsprachigen Europaforschung wird diese Form des Regierens bzw. die Regierungsfähigkeit unter dem Stichwort »governance« breit thematisiert.

<sup>6</sup> An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, daß die europäische Integration zugleich in die weltweite wirtschaftliche Globalisierung eingebunden ist, die den Entscheidungsspielraum der Union entscheidend beeinflusst; im Kontext der Globalisierung wird es umso wichtiger, den Wirtschaftsprozess politisch zu gestalten. Vgl. auch Fußnote 1.

ralstaat« (Wolfgang Wessels 1993) oder, vereinfachend, »Zwischenregime« (Claus Leggewie 1994).

Tatsächlich stellt die Europäische Union ein System eigener Prägung dar, das sich am zutreffendsten durch eine systematische Verbindung neuerer Theorien der internationalen Beziehungen und der historisch orientierten, komparativen Institutionenanalyse verstehen läßt.<sup>7</sup>

Vor dem Hintergrund der konstruktivistischen Wende in der Theorie internationaler Beziehungen werden zudem soziale Entstehungsprozesse von Werten und Normen in den internationalen Beziehungen, Perzeptionen und kognitive Deutungsmuster (»cognitive maps«) schärfer fokussiert. Beispielsweise erfolgt dies im Feld der »comparative political economy« bei der Analyse der unterschiedlichen Reaktionen auf die globalen Veränderungen der Wirtschaftsbeziehungen (vgl. Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton 1989; in der Analyse von Sicherheitspolitik vgl. insbes. Peter Katzenstein (Hg.) *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York 1997). Dabei setzen konstruktivistische Ansätze bei den Interaktionen der internationalen Akteure an. Die Europäische Union ist ein nicht-staatlich verfaßtes politisches System eigener Prägung, ein System *sui generis*, das sich als ein spezifischer, integrativer Prozeß darstellt. Damit wird für die Integrationsforschung ein analytischer Ansatz vorgeschlagen, der zwar Elemente der bisherigen Integrationstheorien aufnimmt, zugleich jedoch über diese hinausgeht, um die Demokratieproblematik als zentrales Problem und in ihrem Prozeßcharakter bearbeiten zu können. In der Integrationsforschung lassen sich zunächst zwei dominierende theoretische Erklärungsmodelle unterscheiden, die für die Entwicklung der Europäischen Union angeboten werden.

a) Das supranationale Paradigma: Der von Ernst Haas, einem deutschen Emigranten, in den 50er Jahren entwickelte Ansatz des *Neo-Funktionalismus* gilt als klassischer Ansatz in der Europaforschung. Mit der Bildung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, so die Annahme, sei der erste Schritt zur supranationalen Zusammenarbeit eingeleitet, der in weitere, funktional bestimmte Integrationsschritte übergehen werde. Dieser Erklärungsansatz ist um den Kern der ökonomischen Integration angelegt; politische Prozesse werden aus dieser Kerndynamik im Sinne eines »spill over«-Effekts, also spontaner Nebeneffekte abgeleitet (das Bild entstammt der Kernphysik). Eine entscheidende Rolle spielen in diesem Konzept politische Eliten, die gemeinschaftlich einzelne Politikfelder konzipieren. – Auch der *Föderalismus*, dessen Vorläufer bis in die Zeit des 2. Weltkriegs zurückreichen, geht vom Paradigma supranationaler Entwicklung aus; angestrebt wird ein europäischer »Bundesstaat« mit einer europäischen Verfassung. Als Modell dieses Ansatzes werden häufig die Vereinigten Staaten herangezogen; einige Autoren verweisen auch auf die Schweiz. – Der Neo-Funktionalismus weist jedoch, ebenso wie der Föderalismus, Erklärungsdefizite auf, denn wie sich gezeigt hat, führen supranationale Entscheidungsprozesse auf der europäischen Ebene weder zwangsläufig zur politischen Integration, noch ziehen sie einen Bedeutungsverlust nationaler Interessen nach sich. Es könnte sogar sein, daß das umgekehrte richtig ist; je mehr die Integration voranschreitet, desto profiliert werden nationale Interessen eingebracht, desto wichtiger wird die binnenpolitische Legitimierung europapolitischer Entscheidungen. Ob sich ein Bundesstaat herausbildet, der – von politischen Eliten konzipiert – an die Stelle der Nationalstaaten tritt, bleibt also fraglich. Das supranationale Paradigma bleibt in beiden

<sup>7</sup> Besonders wichtig wird in der neueren Europa-Forschung der Einfluß des »historical institutionalism«, der die Bedeutung bereits bestehender Institutionen als »constraints« für Politik interpretiert und die Pfadabhängigkeit (»path dependency«) von Politikentscheidungen verfolgt (vgl. z. B. Paul Pierson 1996).

Ansätzen einem idealtypischen Modell verhaftet. Ungleichzeitigkeiten und Bruchlinien zwischen wirtschaftlicher und politischer Entwicklung werden konzeptionell nicht aufgenommen. So bleibt der an sich zentrale Zusammenhang zwischen marktwirtschaftlicher Entwicklung und demokratischer Verfaßtheit der EU abstrakt. Historisch lassen sich zwar Zusammenhänge zwischen wirtschaftlicher Effizienz und gesellschaftlicher Akzeptanz politischer Systeme aufzeigen; zugleich gilt aber auch, daß nicht-demokratische Systeme für die Konfliktbearbeitung und Weiterentwicklung von Marktwirtschaften kontraproduktiv sind, wie die jüngsten Beispiele in Osteuropa und Asien zeigen.

Das Problem dieser herkömmlichen supranationalen Ansätze besteht – demokratietheoretisch betrachtet – primär darin, daß die integrierende Wirkung gemeinsamer Wirtschaftsinteressen für die politisch-institutionelle Ausgestaltung der Union überschätzt wird. Demokratie in Europa wird in diesem Modell lediglich indirekt thematisiert; sie ist ein Eliten-Projekt und wird funktional abgeleitet aus dem Paradigma supranationaler Politik, basierend auf gemeinsamen Wirtschaftsinteressen. Der Abbau des Demokratiedefizits bedarf jedoch eines umfassenderen politisch-gestalterischen Willens; er setzt bewußtes politisches Handeln mit breiter Bürgerbeteiligung voraus.

b) Das staatszentrierte Paradigma: Der andere Erklärungsansatz wird von den *Intergouvernementalisten* vertreten. Nach diesem Ansatz bilden zwischenstaatliche Übereinkünfte den Kern der europäischen Integration. Staaten bestimmen und kontrollieren die Entscheidungs- und Institutionenbildungsprozesse der Europäischen Union. Die Gemeinschaft folgt damit dem Modell einer internationalen Organisation, die von Staaten aufgrund vertraglicher Übereinkunft eingerichtet wird. Sie fungiert als Zweckbündnis zur Förderung einer global konkurrenzfähigen Wirtschaft. Regulative Politik im Rahmen der EU erfolgt dann und nur dann, wenn Staaten aufgrund partiell kongruenter Interessen zu gemeinsamen Vereinbarungen kommen; eine weitergehende politische Integration wird skeptisch beurteilt, da die Staaten allein von national definierten Interessen geleitet seien.<sup>8</sup>

Das zentrale Problem dieses Ansatzes besteht demokratietheoretisch gesehen darin, daß er einem elitistischen Demokratie-Konzept verhaftet bleibt, so daß die Fragen der Rückkoppelung der politischen Entscheidungen, die im Rahmen von Regierungskonferenzen gefällt werden, an den Souverän, i. e. die europäischen Bürger und Bürgerinnen, ignoriert werden; die Frage der demokratisch-öffentlichen Kontrolle europäischer Politik wird vernachlässigt. Nach der vertraglichen Konstruktion sind europäische Entscheidungen staats- und verfassungsrechtlich zwar legal, aus der Perspektive der Betroffenen jedoch unzureichend politisch legitimiert. Ein weiteres Problem dieses Erklärungsmodells besteht darin, daß es gesellschaftliche und transnationale Akteure sowie nicht-staatliche Organisationen unterschätzt, indem es den nationalen Interessen – vertreten durch die Nationalstaaten – die entscheidende Rolle im Integrationsprozeß zuschreibt.<sup>9</sup> – Das Demokratieproblem ist für die intergouvernementalistischen Ansätze kaum Thema, ja von manchen Autoren wird das Demokratiedefizit schlicht geleugnet. Da der Politikprozeß durch demokratisch ge-

<sup>8</sup> Die intergouvernementalistischen Ansätze bleiben Einschätzungen verhaftet, die unter dem starken Einfluß der neo-realistischen Theorie der internationalen Beziehungen die Priorität von Staaten als Akteure betonen.

<sup>9</sup> Schon längst sind neben die Regierungen als Vertreter von Staaten supranationale Organisationen sowie europaweite Interessengruppen getreten, etwa der Europäische Gewerkschaftsbund, das transeuropäische »Women in Decisionmaking Network« (vgl. Saraceno in Klausen/Tilly 1998) und andere nicht-staatliche Gruppen. Durch den Ausschluß der Regionen sind neben die Regierungen regionale Interessenvertretungen in Brüssel hinzugekommen, die die Strukturpolitik und damit redistributive europäische Politik beeinflussen.

wählte Regierungen bestimmt wird, stelle sich das Problem der Legitimität europäischer Entscheidungen nicht. Für die Frage nach der Demokratie in Europa erweist sich der Fokus der Intergouvernementalisten auf die Interaktion zwischen Staaten bzw. deren Regierungen daher als zu eng.

Beide Erklärungsmuster erweisen sich für die Analyse des Demokratieproblems in Europa als unzulänglich. Demokratie wird in der politischen Architektur Europas bei den Intergouvernementalisten konzeptionell vernachlässigt, bei den supranational angelegten »großen« Konzepten idealtypisch an das Agieren politischer Eliten bzw. entwicklungslogisch an die Wirtschaftsintegration geknüpft. Angesichts der Dynamik der europäischen Integration nach dem politischen »Doppelereignis« – der Öffnung Ost- und Ostmitteleuropas und der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages – greifen beide Erklärungsansätze zu kurz; wichtig ist, Europa als eigenständigen politischen Raum (»political space«) zu konzeptualisieren, in dem eine Vielzahl von relevanten Akteuren auftritt. Staatliche Politik bildet zwar die Voraussetzung für die Integration; zunehmend stellt die EU aber selbst den Akteur dar. Dadurch öffnet sich das Feld der politischen Interaktionen, und dementsprechend findet Politik auf verschiedenen Ebenen, d. h. multidimensional statt. Europäische Integration wird daher analytisch am zutreffendsten als dynamischer, integrierender Prozeß betrachtet, der Aspekte des innenpolitischen Regierens beinhaltet (»domestic regime«), der sich aber grundlegend vom Prozeß der Staatenbildung unterscheidet.<sup>10</sup> Vergleicht man die Entwicklung der Europäischen Union mit der Nationalstaatsbildung, dann fällt auf, daß die EU eine vertragsmäßig hergestellte Organisation politischer Institutionen und Entscheidungsprozesse ist, die weder durch einen verfassungsgebenden Akt, noch durch eine nationale oder demokratische Bewegung zustande gekommen ist, trotzdem aber integrierende, rechtsbindende Normen und Verfahrensweisen etabliert hat.<sup>11</sup>

In der neueren Europaforschung werden die klassischen Integrationsmodelle des »Bundesstaates« einerseits, des »Staatenbundes« andererseits daher von der Idee des »multi-level governance« (Marks 1996), also des Regierens im Mehrebenen-System, abgelöst (vgl. z. B. Beate Kohler-Koch und Markus Jachtenfuchs 1996). Folgt man diesem neueren Ansatz in der Europaforschung, so kann die europäische Integration nicht mehr in den üblichen Kategorien und Begriffen der internationalen Beziehungen analysiert werden. Insbesondere verliert das Modell von Staaten als zentralen Akteuren seine analytische Erklärungskraft. Ein wichtiges Kennzeichen dieser Entwicklung besteht darin, daß die herkömmliche Außenpolitik zwischen den europäischen Staaten durch die europäische Integration immer stärker Züge der Innenpolitik annimmt. Die politischen Entscheidungsprozesse der Europäischen Union werden selbst zum Gegenstand der Innenpolitik; europäische und innenpolitische Ebene werden mehr und mehr interdependent. »The Euro-polity domesticates international relations«, wie Gary Marks erkannt hat (Marks 1996: 35).

## II. Die konzeptionellen Überlegungen zur Entwicklung der europäischen Integration

<sup>10</sup> Nur die Europäische Gemeinschaft, bestehend aus der EWG, Euratom und Montanunion, und die Mitgliedsstaaten agieren völkerrechtlich als Subjekte. Der Maastrichter Vertrag stellt der Europäischen Gemeinschaft (Pfeiler I) juristisch mit der Drei-Säulen-Konstruktion die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Pfeiler II) sowie die Justiz- und Innenpolitik (Pfeiler III) beiseite, bei denen die zwischenstaatliche Kooperation dominieren soll.

<sup>11</sup> Ich folge hier einem Gedanken des amerikanischen Politologen Gary Marks, der die EU als eine »constitutionally constructed polity« bezeichnet (Marks 1998: 31). Die Europäische Union sei ein »Artefakt«, ein Konstrukt ohne »master plan«. Er schlägt deshalb vor, die beiden in der Literatur häufig erwähnten Vergleichsmodelle, nämlich zum einen internationale Regime (z. B. die Vereinten Nationen) und zum anderen föderale politische Systeme (z. B. die USA, Schweiz) durch ein drittes Modell zu ersetzen, das innen- und außenpolitische Perspektiven verbindet und den integrativen Prozeß zum analytischen Ausgangspunkt nimmt (Marks 1998: 23).



setzen an dem Grundgedanken an, daß der Wirtschaftsintegration ein vitales politisches Projekt beiseite gestellt werden muß. Seit geraumer Zeit ist in nahezu allen Mitgliedsländern eine Problematisierung der Legitimität der EU-Gremien, der Transparenz von Entscheidungen und der demokratischen Partizipation zu einem zentralen Thema der Innenpolitik geworden. Besonders deutlich ist diese Entwicklung in Ländern mit einer stärkeren Tradition egalitärer und bürgerzentrierter Politik, wie etwa in Schweden und Dänemark. Aber auch in den europäischen Kernländern Frankreich und Deutschland bildet die Kritik an der »Expertokratie« und Bürgerferne politischer Entscheidungen eine zentrale Dimension der Kritik. Konzeptionell stellt der Abbau des Demokratiedefizits daher eine vordringliche Aufgabe der europäischen Politik dar, wobei ein dichter Problemsatz heute zum Demokratiedefizit der EU gerechnet wird, wie die schwache Rolle des europäischen Parlaments, das Übergewicht der europäischen Kommission, Kompetenzprobleme zwischen den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Europäischer Rat), Bürokratismus und Expertokratie, Bürgerferne und mangelnde Transparenz der Entscheidungen. Institutionelle Reformen der Union sind daher unabdingbar. Anknüpfend an die Überlegungen zum besonderen Charakter der Union nimmt die Entwicklung eines aktiven Bürgerstatus (»European citizenship«), der die politische Partizipation erweitert und bestimmte »europäische« Rechte beinhaltet, hier einen zentralen Platz ein.

Das politische Kernproblem der EU besteht zur Zeit darin, ob und inwiefern die Disparität zwischen dem Grad des Betroffenseins durch europäische Prozesse und den Möglichkeiten politischer Partizipation schrittweise beseitigt werden kann.<sup>12</sup> Wird Demokratisierung als Prozeß verstanden – und nicht als elitistisches Konzept –, dann stellt die Entwicklung einer europäischen *Identität* eine wichtige Grundlage für den aktiven Bürgerstatus dar. Allgemein kann europäische Identität als das Bewußtsein der Zugehörigkeit zur politischen Gemeinschaft Europas und die Bejahung dieser Zugehörigkeit verstanden werden. Eine europäische Identität, so meine These, stellt eine zentrale Legitimitätsbedingung für die Europäische Union dar. Ohne diese Identität bliebe eine vitale Quelle einer bürgerzentrierten, partizipativen Demokratie verschlossen.

In der neueren sozialwissenschaftlichen Literatur über Identitätsbildung wird vorgeschlagen, Identität in einen multireferentiellen Bezugsrahmen einzubetten (Jarusch 1997). So läßt sich ein flexibler Ansatz entwickeln, der die Vielschichtigkeit und Komplexität von »Identitäten« einschließt, die gerade für den multinationalen Kontext Europas richtungsweisend sind, da sie über den Rahmen des Staates hinausgehen.<sup>13</sup> Versteht man europäische Identität als dynamische, historisch kontingente Erscheinung, die in den europäischen Prozeß *sui generis* (im oben skizzierten Sinne) eingefügt ist, dann läßt sie sich als ein *Netz unterschiedlicher Loyalitätsbindungen*, der Selbst- und Fremdzuschreibungen denken. Es bilden sich neue Formen

<sup>12</sup> Jürgen Habermas faßt das Demokratiedefizit mit folgenden Worten: »Für die Bürger öffnet sich damit die Schere zwischen Betroffensein und Teilnahme immer weiter. Eine zunehmende Zahl von supranational beschlossenen Maßnahmen betrifft immer mehr Bürger in immer weiteren Lebensbereichen«. Ob und inwiefern diese Disparität durch eine Parlamentarisierung und Öffnung der Entscheidungsprozesse für größere Bürgerpartizipation schrittweise beseitigt werden kann, oder ob sich, wie Habermas es formuliert, »in diesen nach wirtschaftlichen Rationalitätskriterien arbeitenden Burokratien nur deutlicher eine Entwicklung abzeichnet, die auch innerhalb der Nationalstaaten seit langem und unaufhaltsam fortschreitet – die Verselbständigung ökonomischer Imperative und eine Verstaatlichung der Politik, die den Staatsbürgerstatus aushöhlen und dessen republikanischen Anspruch dementieren?« (Habermas 1992: 646), bleibt offen.

<sup>13</sup> »Charakteristisch für Europa ist, daß es in seiner Geschichte, sicherlich durch die spezifische Geographie begünstigt, der Vielgestaltigkeit gegenüber der Einheit den Vorzug gegeben hat.« schreibt Herfried Munkler in seiner historischen Abhandlung über die europäische Identität (Munkler 1991: 538).

der Identität heraus, d. h. neben die nationale Selbstzuordnung zu einem Staat – »nationale Identität« – tritt die europäische Ebene als supranationaler Referenzrahmen; zugleich bestehen regionale Identitäten, die in den meisten europäischen Ländern ebenfalls stark ausgeprägt sind. Empirisch läßt sich auf Basis der Eurobarometer-Daten beispielsweise zeigen, daß Bürgerinnen und Bürger in europäischen Ländern neben ihrer nationalen Identität stärkere Loyalitäten zu ihrem regionalen Umfeld entwickelt haben; gleichzeitig bilden sich zunehmend Bindungen an die europäische Gemeinschaft. Das bedeutet, es entsteht eine vielschichtige Identität, in der die europäischen Anteile bzw. Loyalitäten mehr oder weniger deutlich profiliert sein können – ein Prozeß, für den Gary Marks den Begriff der »nested identity« geprägt hat (»multiple, coexisting identities with local, regional, and supranational territorial communities, alongside an identity with the nation« (Marks 1998: 35)).<sup>14</sup> Europäische Öffentlichkeit, größere Mobilität, Bildung und Erziehung nehmen in dieser Identitätsbildung einen zentralen Platz ein.

Die amerikanische Politikwissenschaftlerin und Philosophin Seyla Benhabib spricht in bezug auf die Identitätsbildung von einer »plurality of modes of association« (Benhabib 1996: 73). Zunehmend integriere die Komplexität des sozialen Lebens die Bürgerinnen und Bürger in Zusammenschlüssen, die oberhalb sowie unterhalb der Ebene des Staates lägen und in denen sie »authentischer« sind als Mitglieder einer Familie, einer Nachbarschaft, einer religiösen Gemeinschaft oder einer sozialen Bewegung, denn als Staatsangehörige. Der Kernpunkt für die aktive, europäische Bürgerschaft ist nun – und hier folge ich Seyla Benhabib –, daß sich die Bürgerrechte nicht auf die nationale Identität bzw. die Zugehörigkeit zu einem der EU-Nationalstaaten beschränken sollen.

Politisch besteht heute kaum ein Zweifel, daß der Abbau des Demokratiedefizits nur über die Stärkung einer aktiven Bürgerschaft auf europäischer Ebene möglich sein wird. Dabei kreist der Kern dieser Debatte um eine Neufassung der Staatsbürgerschafts-Konzeption. Mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags ist, neben einer Reihe anderer Regelungen, eine »europäische Staatsbürgerschaft« eingeführt worden, die hier den Ausgangspunkt für die kritische Rückfrage an die Konzeption von Bürgerrechten und die Demokratisierung Europas bildet. Die Einführung der »europäischen Staatsbürgerschaft« bildete – wie Antje Wiener (1998) in ihrer Dissertation gezeigt hat – den Endpunkt einer sich über zwei Jahrzehnte hinziehenden politischen Auseinandersetzung in den Brüsseler Europa-Gremien. Stellt diese »europäische Staatsbürgerschaft« jedoch bereits die »europäisierte« Brücke zwischen den Mitgliedsländern und der Union dar, zwischen nationaler Staatsbürgerschaft und einem neuen Verständnis von »europäischer« Bürgerschaft? Angesichts des Zustandekommens des Maastrichter Vertrags als ein durch die politischen Eliten der Mitgliedsländer entworfenes Dokument ohne breite Bürgerbeteiligung sind allerdings Zweifel an der Neuartigkeit der Konzeptionen angebracht. Autoren verweisen beispielsweise auf die geringe Ausgestaltung der Rechte, ja die Konventionalität des Verständnisses vom »europäischen Staatsbürger«.<sup>15</sup> Tatsächlich interessant ist an der Verankerung der »europäischen Staatsbürgerschaft« weniger die Neuartigkeit von Rechten, als vielmehr die Diskussion, die dieser Artikel des Maastrichter Vertrags ausgelöst hat.<sup>16</sup> Diese Diskussion zeigt, daß das Verständnis von Staatsbürgerschaft in

14 Das Verb »nested« bezeichnet im Englischen zum einen das sich niederlassen, einnisten, zum anderen das Ineinandersetzen, z. B. von Töpfen.

15 Zu einer besonders kritischen Sichtweise vgl. die Position von J. H. H. Weiler: »But the citizenship chapter itself seemed to bestow precious few rights, hardly any that were new, and some explicitly directed at all residents and not confined to citizens« (Weiler 1997: 496).

16 Die europäische Staatsbürgerschaft, die Staatsangehörigen europäischer Mitgliedsländer nach dem Vertrag



vielen Ländern einem Wandlungsprozeß unterworfen ist, der dazu geführt hat, daß die traditionellen Konzeptionen kritisch überprüft werden.

Historisch reichen die theoriegeschichtlichen Wurzeln der Staatsbürgerkonzeption bis in die Antike bei Aristoteles zurück (vgl. Benhabib 1997; Habermas 1992; Taylor 1989; Turner 1997).<sup>17</sup> Eine zentrale Traditionslinie der neuzeitlichen Staatsbürgerdiskussion geht auf die von John Locke begründete liberale Tradition des Naturrechts zurück. Eine zweite Traditionslinie bildet der bei Jean Jacques Rousseau entwickelte Gedanke der Selbstbestimmung und der Volkssouveränität.<sup>18</sup> – Konzeptionell lassen sich in der Folgezeit unterschiedliche Deutungen einer aktiven Staatsbürgerschaft unterscheiden. In der liberalen Tradition hat sich ein individualistisches, in der auf Aristoteles zugreifenden republikanischen Tradition der Staatslehre ein kommunitaristisch-ethisches Verständnis der Staatsbürgerrolle herauskristallisiert (Habermas 1992). Beide Deutungen, die liberale und die republikanisch-kommunitaristische, enthalten normative Grundlagen, die in der neueren Forschung kritisch reflektiert werden. Die rechtliche Bedeutung von Staatsbürgerschaft, »citizenship« oder »citoyenneté« hatte lange Zeit primär den Sinn von Staatsangehörigkeit oder Nationalität. Im 20. Jhrdt. wird der Begriff immer mehr im Sinne eines durch Bürgerrechte umschriebenen Bürgerstatus erweitert. Neben die staatliche Organisationsmitgliedschaft tritt der Bürgerstatus, der durch staatsbürgerliche Rechte und Pflichten inhaltlich definiert ist (Art. 33 Abs. 1 GG; Grundrechte und Bürgerrechte). Damit wandelt sich die Bedeutung von einer primär staatszentrierten und administrativen zu einer aktiven Staatsbürgerschaft im modernen staatsrechtlichen und politischen Verständnis. Mit den sozialen und politischen Veränderungen moderner Gesellschaften findet also eine Veränderung des Rechtsverständnisses im Rahmen des liberalen Verfassungsstaates statt, indem Staatsbürgerschaft in einem erweiterten Sinn als aktives Bezugsverhältnis zum Staat gefaßt wird. Zentrale Dimensionen der Erweiterungsdiskussion berühren zum einen die geschlechterbedingten Ausgrenzungen und Diskriminierungsprobleme, zum anderen die Veränderung des Rechts im Kontext der multikulturellen Gesellschaft, wie sie z. B. von Ulrich K. Preuß thematisiert werden (vgl. Preuß 1998). Besonders kritisch ist in jüngster Zeit die Frage der universellen Bürgerrechte auch in der feministischen Forschung reflektiert worden.<sup>19</sup> Arbeiten

von Maastricht (Art. 8b) über ihre nationale Zugehörigkeit zugeschrieben wird, war zunächst als ein *addendum* zur Wirtschaftsintegration gedacht. Seit Beginn der neunziger Jahre findet jedoch in allen europäischen Ländern eine breitere wissenschaftlich-theoretische Diskussion darüber statt, welchen Beitrag eine europäische Staatsbürgerschaft zur Demokratisierung des Europa-Projekts leisten kann. Auf breiter Ebene läßt sich die Rückkehr der Bürger, »return of the citizen« (Kymlicka und Norman 1994), beobachten.

- 17 Aristoteles beschrieb den »Bürgerstatus« bereits in der griechischen polis als Zugehörigkeit zum politischen Gemeinwesen des Stadtstaates. Die Umwandlung von Bevölkerungen in staatsbildende Nationen, meist größerer, heterogener Flächenstaaten, führte zur Neubestimmung des Staatsbürgerkonzepts. – Bei John Locke sind die Individuen gleichsam im vorpolitischen Raum unabhängig vom Staat mit unveräußerlichen Rechten ausgestattet. Durch ein Vertragsmodell erkennen diese staatliche Autorität an. Die Vertragstheorie wird die konzeptionelle Grundlage der modernen, demokratischen Staatsformen. – Jean Jacques Rousseau beschrieb die Idee der Republik, die auf dem vereinigten Willen (»volonté générale«) aller *citoyens* beruht. Die Bürger sind Personen, die sich am reziprok wirkend gedachten Gemeinwohl orientieren. Durch dieses Konzept wird die Selbstherrschaft eines egalitären und homogenen Staatsbürgertums entworfen.
- 18 Damit war das Projekt der nationalstaatlichen Demokratie geboren, das der Staatsrechtler Ulrich Preuß folgendermaßen charakterisiert: »In der Tat, die politische Nation – die Gemeinschaft der Staatsbürger (citoyens) – ist der Triumph der für alle Menschen gleichen, d. h. universalistischen politischen Form über die Borniertheit und den Partikularismus der Kultur, über die in der Tradition wurzelnden religiösen, ethnischen, sprachlichen und moralischen Gemeinschaft. ... Nur auf dieser Voraussetzung können sich alle Mitglieder der Gesellschaft als Gleiche erkennen und anerkennen, einen gemeinsamen Willen bilden und voneinander den Gehorsam gegenüber dem von ihnen allen geschaffenen, d. h. allgemeinen Recht verlangen.« (Preuß 1998: 67).
- 19 Ute Gerhard problematisiert beispielsweise, ob Menschenrechte »allgemein«, geschlechtslos oder nur geschlechtsspezifisch gedacht werden können (Gerhard 1996). Bezogen auf die Frage der Bürgerschaft im

von Nancy Fraser, Ann Orloff und Carole Pateman in den USA, Ute Gerhard und Barbara Holland-Cunz in der Bundesrepublik haben die theoretischen Grundlagen moderner Demokratien und die geschlechtsbedingten Ausschlußmechanismen und Defizite schärfer fokussiert und Fragen der Evolution des Rechts erneut systematisch thematisiert.

Anknüpfend an dieses evolutionäre Verständnis der Bürgerrechte läßt sich die Frage stellen, ob nicht die Entwicklung der europäischen Integration auf eine ähnliche Evolution des Rechtsverständnisses über das Bürgerschaftsmodell hinauslaufen wird.<sup>20</sup> Zwei Entwicklungen unterstützen diese Annahme. Zum einen hat sich durch anhaltende Zuwanderung der Ausländeranteil in nahezu allen europäischen Ländern erhöht, so daß die vormals gängige, als selbstverständlich angenommene Kongruenz von Nationalität und Staatsbürgerschaft heute nicht mehr greift.<sup>21</sup> – Zum anderen hat der Vertrag von Maastricht mit dem Artikel über die europäische Staatsbürgerschaft selbst zu einer Erweiterung geführt, d. h. neben die klassische, an den Nationalstaat gebundene Rechtsdimension ist die europäische hinzugetreten.

Die ausschließliche Bindung von Staatsbürgerschaft an Nationalität auf einem staatlichen Territorium ist durch diese beiden Entwicklungen, den wachsenden Anteil ausländischer Bevölkerungen und die Einführung der europäischen Staatsbürgerschaft, brüchig geworden. Faktisch findet hier eine *doppelte Entgrenzung* des Staatsbürgerbegriffs statt.<sup>22</sup> Diese Entwicklung wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur auch als Devolution des Staatsbürgerschaftskonzeptes bezeichnet, so etwa bei Jytte Klausen und Louise Tilly (1998).

Einerseits erweitert sich die Bedeutung des Staatsbürgerbegriffs, indem supranationale Dimensionen, d. h. Rechte und Bindungen auf der europäischen Ebene hinzukommen. Andererseits vertieft sich die Binnen-Ausgrenzung von nicht-EU-Bürgerinnen und Bürgern, die in europäischen Mitgliedsländern leben, und es werden dadurch neue Allokations- und Partizipationsfragen aufgeworfen. Territorialität und Nationalität können mittelfristig nicht mehr die alleinigen Kriterien für den aktiven Staatsbürgerstatus sein. Mit dieser Devolution des traditionellen Staatsbürgerbegriffs werden eine Reihe politischer und normativer Fragen zur Neugestaltung aufgeworfen, für die unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen vorliegen.

multikulturellen Europa hat z. B. Seyla Benhabib herausgearbeitet (die die abstrakte Verallgemeinerung des Rechtssubjekts aus der feministischen Perspektive bereits in früheren Arbeiten einer politisch-philosophischen Kritik unterzogen hatte), daß die gegenwärtige Rechtspraxis Ausgrenzungsmechanismen beinhaltet, die aus normativer Sicht eine Reihe von Fragen aufwerfen (Benhabib 1997).

20 Wie die Modelle der aktiven Staatsbürgerschaft nun im Kontext der europäischen Integration, d. h. im Rahmen der post-nationalen, post-staatlichen Union eingebracht und weiterentwickelt werden können, bildet gegenwärtig einen Kernpunkt der Debatte in der Europa-Forschung. Anknüpfungs- und Orientierungspunkte sind in der gegenwärtigen Auseinandersetzung national spezifische Konzeptionen, die sich in den europäischen Ländern historisch im Zuge der Staatenbildung entwickelt haben und in der politischen Kultur verankert sind (vgl. z. B. Brubaker 1992). In der Fundierung der Staatsangehörigkeit wird dies am deutlichsten in den beiden Konzeptionen des *jus soli* – Territorialprinzip – und des *jus sanguinis* – Abstammungsprinzip. Inzwischen wird in mehreren Ländern, wie in der Bundesrepublik, mit Mischformen dieser beiden Grundmuster gearbeitet (z. B. doppelte Staatsbürgerschaft; automatische Einbürgerung von Personen, die im Land geboren sind etc.).

21 So war der Anteil der ausländischen Bevölkerung zwischen 1983 und 1993 in Deutschland von 7,4 auf 8,5%, in Dänemark von 2,0 auf 3,6%, Großbritannien von 2,8 auf 3,5%, in den Niederlanden von 3,8 auf 5,1%, in Österreich von 3,9 auf 8,6% gestiegen; Spitzenreiter ist das kleine Land Luxemburg, in dem rund ein Drittel aller Beschäftigten Ausländer sind; der Anteil der Ausländer an der Gesamtbevölkerung beträgt 31,1% (OECD-Angaben, zit. nach Faist in: Klausen/Tilly 1998: 227).

22 Der Begriff der »Entgrenzung« wird in der Literatur unterschiedlich verwandt. Lothar Brock entwickelt den Begriff im Kontext der Herausbildung der Weltgesellschaft in dem Sinne, daß Wirtschaft und staatliche Territorialität zunehmend auseinanderfallen. – Ich verwende den Begriff hier im politisch-konzeptionellen Sinn, um die Veränderung des Bedeutungsgehaltes von »Staatsbürgerschaft« zu bezeichnen, die sich nicht mehr im klassischen Kontext des Nationalstaates bewegt bzw. an diesen gebunden ist, sondern an ein neues, supranationales politisches Regime.

Konträr zur Entwicklung einer europäischen Staatsbürgerschaft liegen Vorstellungen, die von einer stärker national fundierten Konzeption der politischen Gemeinschaft als Antwort auf die Devolution ausgehen, so wie sie beispielsweise Dominique Schnapper vorschlägt (Schnapper 1997).<sup>23</sup> Konstruktive Ansätze finden sich dagegen in der englischsprachigen Literatur mit dem Konzept einer »neuen europäischen Staatsbürgerschaft« (European citizenship), wie es unlängst in einer Arbeit von Elizabeth Meehan entwickelt wurde. Ansatzpunkt ist der Rückbezug auf die Arbeit von T. H. Marshall »Citizenship and Social Class«, in der er die Bürgerrechte vor der Folie der sozialhistorischen Entwicklung idealtypisch in die drei Etappen der Herausbildung von zivilen, politischen und sozialen Rechte unterteilt. – Elizabeth Meehan betrachtet die Devolution der Staatsbürgerschaft als Übergang zu einer neuen Form von europäischer Bürgerschaft.<sup>24</sup> Es entsteht »eine neue Form von Bürgerschaft, die weder national noch kosmopolitisch ist, sondern mehrfach (multiple) bestimmt ist, insofern Identitäten, Rechte und Verpflichtungen ... durch eine zunehmend komplexe Konfiguration von Gemeinschaftsinstitutionen, Staaten, Nationen und transnationalen Assoziationen, Regionen und Regionalzusammenschlüssen ausgedrückt wird.« (Meehan 1993:1).<sup>25</sup> Das entstehende mehrstufige System der Rechte, Pflichten und Loyalitäten ist eine Entwicklung, die Meehan – trotz ihrer Kritik am Demokratiedefizit – als eine wichtige Voraussetzung für die Demokratisierung Europas betrachtet. Nach ihrer Auffassung muß die EU vor allem die sozialen Rechte der Bürger weiterentwickeln. In welcher Form dies möglich sein wird, stellt derzeit eine der brisantesten Fragen europäischer Politik dar.

Das Konzept der »neuen europäischen Staatsbürgerschaft« eröffnet Perspektiven zu einer Konzeptualisierung europäischer Partizipations- und Politikformen. Einen richtungsweisenden Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung der europäischen Staatsbürgerschaft bildet vor allem das Konzept der *aktiven Bürgerschaft*, die auf einer universalistischen Rechtskultur beruht. Alle Bürger teilen die gleichen Rechte, ein Gedanke, der bereits bei Kant in seiner Schrift »Zum ewigen Frieden« mit dem »Recht auf Weltbürgertum« formuliert wird.<sup>26</sup> Im Prozeß der europäischen Integration sollten die historisch gewachsenen, national spezifischen Konzeptionen von Staatsbürgerschaft durch eine universalistische Rechtskultur, in der sich die national verschiedenen Auffassungen auf ein und dieselben Rechtsprinzipien beziehen, komplementiert werden, um eine europäische »(Staats)Bürgerschaft« im Sinne der aktiven Bürgerschaft zu realisieren. Dies schließt die Entkopplung von territorial bestimmter

23 Die Nation bildet hier den Kern des Staatsbürgergedankens. Gegenüber der an sozialen Rechten orientierten Weiterentwicklung von europäischer Staatsbürgerschaft, z. B. bei Meehan, schlägt Dominique Schnapper vor, politische Rechte als Essenz der Bürgerrechte zu definieren; der Grundzusammenhang ist und bleibt dabei die national bestimmte politische Gemeinschaft (Schnapper 1997). Inklusion von nicht-Bürgern sollte innerhalb der nationalen politischen Gemeinschaft erfolgen, die prinzipiell offen ist für Neuzugänge; allerdings soll diese politische Inklusion auf Angehörige demokratischer Nationen beschränkt bleiben (kein allgemeines Wahlrecht für Ausländer; statt dessen Konsultation in Stadt- und Regionalpolitik). Gegenüber einer Fundierung der Bürgerrechte in sozialen und ökonomischen Zusammenhängen (wie bei Meehan) äußert sich Schnapper jedoch skeptisch. Auch die Möglichkeit einer post-nationalen Bürgerschaft (wie bei Habermas) wird zugunsten einer primär national fundierten politischen Gemeinschaft abgelehnt.

24 Ähnlich wie Meehan sieht auch Antje Wiener (1998) eine Devolution von Bürgerschaft; zunehmend entwickle sich eine »fragmentierte Staatsbürgerschaft«. Jytte Klausen und Louise Tilly (1998) nehmen eine Auflösung des Staatsbürgerkonzepts in zwei Richtungen an, die supranationale und die subnationale (Stadt, Region).

25 Für die Herausbildung einer eigenen Rechtsposition der Europäischen Union spricht beispielsweise die Tatsache, daß Bürger den Europäischen Gerichtshof anrufen können.

26 Dieser Gedanke wird von Kant in seiner friedenspolitischen Reflexion »Zum ewigen Frieden« mit dem »Weltbürgerrecht« beschrieben. Vgl. Immanuel Kant »Zum ewigen Frieden«, in: Kurt von Raumer, Hg., Ewiger Friede. Friedensrufe und Friedenspläne seit der Renaissance, Freiburg/München 1995, S. 433 f.

Nationalität und Bürgerschaft ein.<sup>27</sup> Konstitutiv wären dazu zum einen größere innereuropäische Mobilität und die Entwicklung von Kommunikationszusammenhängen in europaweiten Öffentlichkeiten, um, wie Jürgen Habermas dies ausführt, eine »europaweite politische Kultur« herauszubilden, die auf einer Ausdifferenzierung der nationalen Kulturen beruht. »Ein europäischer Verfassungspatriotismus muß, anders als der amerikanische, aus verschiedenen nationalgeschichtlich imprägnierten Deutungen derselben universalistischen Rechtsprinzipien zusammenwachsen.« (Habermas 1992: 651). Zum anderen scheint mir ein Gedanke wichtig, den Seyla Benhabib mit dem Begriff der »enlarged mentality«, der »erweiterten Denkungsart« (vgl. Kant; Hannah Arendt), bezeichnet hat.<sup>28</sup> Dieses schließt die Fähigkeit ein, den Standpunkt des/der anderen einzunehmen, Konflikte auszuhandeln und eigene Überzeugungen vom Standpunkt universalistischer Grundsätze zu reflektieren. Diese erweiterte Denkungsart ist die *sine qua non* der demokratischen Bürgerschaft (Benhabib 1997: 30). Daher bedarf ein demokratisch fundiertes Europa-Konzept der Entfaltung breiterer politischer Diskurse im Hinblick auf die Vielschichtigkeit politischer Bezugs Ebenen. Nur so kann die Qualität des Politischen, die nach Benhabib darin besteht, Denkhorizonte zu öffnen, entfaltet werden.

Die Diskussion über die Weiterentwicklung der Bürgerschaftskonzepte ist angesichts der Entgrenzung des klassischen, nationalstaatlichen Modells keineswegs abgeschlossen. Im Gegenteil: Das Modell der aktiven Bürgerschaft für Europa, d. h. einer nicht im klassischen Sinne auf die Nationalstaaten begrenzten Bürgerschaft, bedarf – wie bereits erwähnt – einer breiteren öffentlichen Diskussion, in der der europäische Bürgerrechtsgedanke und die Weiterentwicklung einer europäischen Identität zentrale Bezugspunkte bilden. In der gegenwärtigen politischen Auseinandersetzung um ein bürgernahes Europa wird dabei häufig auf die – im Kern sinnvolle – Verankerung von Sozialrechten auf der europäischen Ebene verwiesen (vgl. Meehan 1993). Auch die Weiterentwicklung des aktiven und passiven Wahlrechts, das auf kommunaler Ebene bereits eingeführt wurde, sowie der progressive Ausbau der Kontroll- und Mitspracherechte des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission würden eine weitere Stärkung des Bürgerrechtsgedankens bedeuten. Diese Schritte reichen allerdings nicht aus, um die politische Akzeptanz der EU signifikant zu erhöhen. Europäische Identität und nachhaltige Unterstützung der EU sind vielmehr ohne eine größere Transparenz politischer Entscheidungen im Rahmen einer europäischen Öffentlichkeit nicht herzustellen. Konzeptionell ist dabei zunächst an eine europäische Verfassung zu denken, die einen Mindeststandard an grundlegenden Freiheits- und Bürgerrechten festschreiben und als politisches Grundlagendokument gelten könnte, das neben die überfrachteten und in entpersonalisiert-bürokratischer Sprache verfaßten Vertragswerke der Union treten würde. Letztere haben die mentale Distanz zur Union eher vertieft, ein Problem, das in den Europa-kritischen Ländern wie Dänemark schon früher moniert worden war. So war bereits im Vorfeld zur Maastricht-Nachfolgekonferenz in Amsterdam richtig gefordert worden, den Unionsvertrag zu ent-

27 In den Worten von Jürgen Habermas: »Die eigene Tradition muß aus einer an den Perspektiven der anderen relativierten Sicht so angeeignet werden, daß sie in eine übernational geteilte westeuropäische Verfassungskultur eingebracht werden kann. Es bleibt dabei: Die demokratische Staatsbürgerschaft braucht nicht in der nationalen Identität eines Volkes verwurzelt zu sein; unangesehen der Vielfalt verschiedener kultureller Lebensformen verlangt sie aber die Sozialisation aller Staatsbürger in einer gemeinsamen politischen Kultur.« (Habermas 1992: 643). Der »europäische Verfassungspatriotismus« bedarf eines hohen Maßes an intersubjektiver, transnationaler Kommunikation. – Habermas sieht in der Weiterentwicklung des Föderalismus (»Bundesstaat«) eine Voraussetzung der demokratischen Integration Europas. Dabei verweist er auch explizit auf die Konkordanzdemokratie der Schweiz (vgl. Habermas 1992 und 1998).

28 Ich danke Gert Schafer für die Erläuterungen zur theoriegeschichtlichen Einordnung des Begriffs der »erweiterten Denkungsart«.

schlacken und zu verschlanken. »The 1996 Conference should result in a simpler Treaty« hatte die Reflexionsgruppe in der Vorbereitung zur Konferenz gefordert. Erst mit einer europäischen Verfassung wäre die Europäische Union zudem als eigene Rechtspersönlichkeit konstituiert. Ohne eine einfache und klare EU-Verfassung werden EU-Bürgerinnen und Bürger weder die *raison d'être* der europäischen Gemeinschaft nachvollziehen, noch sich mit der Union identifizieren können.

Als zentral muß darüber hinaus auch die politische Öffnung der Institutionen gelten. Bislang bleibt der Öffentlichkeit nämlich verborgen, mit welchen Argumenten und mit welchen Mehrheiten eine Entscheidung im Europäischen Rat, dem dominanten Legislativorgan der Union, zustande kommt; die Minister aus den fünfzehn Mitgliedsstaaten tagen nicht-öffentlich, und es besteht keine Pflicht, Ratsdokumente, Verhandlungsprotokolle und das Abstimmungsverhalten der Delegationen publik zu machen. Diese Praxis der »Geheimniskrämerei«, die dem Gedanken eines demokratischen Bürger-Europa zuwiderläuft, entzieht politische Entscheidungen der öffentlichen Kontrolle. Andere EU-Länder, wie beispielsweise Schweden, befürworten daher bereits seit einiger Zeit eine deutliche Lockerung der restriktiven Informationspolitik. Mit einer solchen Praxisänderung, die noch nicht einmal eine Vertragsänderung voraussetzen würde, könnte sicher eine größere Bürgernähe erreicht werden. Im Kern werden damit politische und institutionelle Voraussetzungen geschaffen, damit sich die europäische Bürgerschaft als *aktives* Verhältnis zur politischen Gemeinschaft entwickelt. Nur so kann auch eine kritische Gegenöffentlichkeit entstehen, die dem post-nationalen Europa gut ansteht.

### Literatur

- Benhabib, Seyla, 1995, *Selbst im Kontext*, Frankfurt a. M.
- Benhabib, Seyla, 1996, *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton: Princeton University Press.
- Benhabib, Seyla, 1997, »Fortress Europe or the United Colors of Benetton? Dilemmas of European Citizenship«, Manuskript, American Political Science Assoc., Washington D. C.
- Benhabib, Seyla, 1998, »Democracy and Identity: Dilemmas of Citizenship in Contemporary Europe«, in: *Demokratie. Eine Kultur des Westens?* DVPW-Konferenz, Leverkusen: Leske und Budrich.
- Brubaker, Rogers, 1992, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge
- Costa-Lascoux, Jacqueline und Patrick Weil, 1992, *Logiques d'États et immigrations*, Paris.
- Deutschmann, Christoph, 1998, »Der Euro und die Utopie des Geldes«, in: *Leviathan*, H. 1, S. 5–11.
- Gerhard, Ute (Hg.), 1997, *Frauen in der Geschichte des Rechts*, München.
- Grande, Edgar, 1996, »Demokratische Legitimation und europäische Integration«, in: *Leviathan*, 3, S. 339–359.
- Grawert, R., 1987, »Staatsvolk und Staatsangehörigkeit«, *Handbuch des Staatsrechts*, Heidelberg, S. 684 ff.
- Grevco, Michael Th., 1997 »Can the European Union Finally Become a Democracy? The Challenge of Creating a Democratic Political Community«, mschrftl. Manuskript, Toronto
- Gowan, Peter und Perry Anderson, Hg., 1997, *The Question of Europe*, London.
- Habermas, Jürgen, 1992, »Staatsbürgerschaft und nationale Identität«, in: ders., *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., S. 623–660.
- Habermas Jürgen, 1998, »Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie«, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7, S. 804–813.
- Hobsbawm, Eric J., 1998, »An Afterword: European Union at the End of the Century«, in: Klausen und Tilly, *European Integration in Social and Historical Perspective*, Lanham etc., S. 267–276.
- Jaraus, Konrad H. (Hg.), 1997, *After Unity. Reconfiguring German Identities*, Providence R. I.: Berghahn Publishers.

- Klausen, Jytte und Louise A. Tilly, 1998, *European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to the Present*, Lanham etc.
- Keohane, Robert und Helen Milner, Hg., 1996, *Internationalization and Domestic Politics*, New York.
- Kohler-Koch, Beate und Markus Jachtenfuchs, 1996, *Europäische Integration*, Stuttgart.
- Kohler-Koch, Beate und Wichard Woyke, 1996, *Europäische Integration*, Lexikon zur Politik, Bd. 5, München.
- Kymlicka, Will und Wayne Norman, 1994, »Return of the Citizen. A Survey of Recent Work on Citizenship Theory«, in: *Ethics*, Jan., S. 352–381.
- Lehmbruch, Gerhard, Hg., 1995, *Einigung und Zerfall. Deutschland und Europa nach dem Ende des Ost-West-Konflikts*, 19. Wiss. Kongreß der DVPW, Opladen.
- Lemke, Christiane, 1998, »Crossing Borders and Building Barriers: Migration, Citizenship, and State Building in Germany«, in: Klausen und Tilly, *European Integration in Social and Historical Perspective*, Lanham etc., S. 85–102.
- Lepsius, Rainer, 1990, »Der europäische Nationalstaat«, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen.
- Marks, Gary, 1996, »European Integration from the 1980's. State-Centric vs. Multi-level Governance«, in: *Journal of Common Market Studies* 34, S. 341–378.
- Marks, Gary, 1998, »A Third Lens: Comparing European Integration and State Building«, in: Klausen und Tilly, *European Integration in Social and Historical Perspective*, Lanham etc., S. 23–50.
- McNamara, Kathleen, 1998, *The Currency of Ideas. Monetary Politics in the European Union*, Ithaca N. Y.
- Maier, Charles S., 1998, »Die Dekade der großen Widersacher Globalismus und Territorialismus«, in: *Frankfurter Rundschau*, 5. 2. (Dokumentation).
- Marshall, T. H., 1950, *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Oxford.
- Meehan, Elizabeth, 1993, *Citizenship and European Community*, London.
- Münkler, Herfried, 1991, »Europa als politische Idee. Ideengeschichtliche Facetten des Europabegriffs und deren aktuelle Bedeutung«, in: *Leviathan* 4, S. 521–541.
- Norris, Pippa, 1997, »Representation and the Democratic Deficit«, in: *European Journal of Political Research*, No. 2.
- Pierson, Paul, 1996, »The Path to European Integration. A Historical Institutional Analysis«, in: *Comparative Political Studies*, 29, S. 123–163.
- Preuss, Ulrich K. und Michelle Everson, 1996, »Konzeptionen von Staatsbürgerschaft in Europa«, in: *Prokla* 105, Nr. 4, S. 543–564.
- Preuss, Ulrich K., 1998, »Die Belagerung des liberalen Verfassungsstaates durch die multikulturelle Gesellschaft«, in: *Leviathan*, H. 1, S. 60–76.
- Schnapper, Dominique, 1997, »The European Debate on Citizenship«, in: *Daedalus*, Sommer, S. 199–222.
- Schneider, Heinrich, 1992, Europäische Integration: Die Leitbilder in der Politik, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 23, S. 3–35.
- Steiner, Jürg, 1998, *European Democracies*, New York.
- Turner, Bryan S., 1997, »Citizenship Studies. A General Theory«, in: *Citizenship Studies*, 1. Jg., Nr. 1, S. 5–18.
- Weiler, J. H. H.: »To be a European citizen – Eros and civilization«, in: *Journal of European Public Policy*, 4: 4 December 1997, S. 495–519.
- Wessels, Wolfgang, 1992, »Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 23, S. 36–61.
- Wiener, Antje, 1998, *European Citizenship Practice. Building Institutions of a non-State*, Boulder.
- Zellentin, Gerda, 1992, »Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 23, S. 62–77.