Erster Teil: Konzeptionelle Grundlagen

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Zwei Paradigmen europäischer Integration und Öffentlichkeit

1.1 Der Integrationsprozess als Außenpolitik der Mitgliedstaaten oder europäische Innenpolitik

Dass die Europäische Union eine staatliche Konstruktion *sui generis* ist, die sich weder als Staatenbund noch als Bundesstaat treffend beschreiben lässt, ist inzwischen ein Gemeinplatz geworden.[21] Sie stellt eine Herausforderung an traditionelle Vorstellungen von Souveränität und Staatlichkeit dar, die auch durch Hilfsbegriffe wie ‚Mehrebenensystem'[22] oder ‚Staatenverbund'[23] nicht vollständig aufgelöst werden kann. Deutlicher Ausdruck dieser Ambiguität ist die sogenannte ‚duale Legitimationsstruktur' der EU, die sowohl als Union der europäischen Staaten bzw. Staatsvölker als auch als Union der europäischen Bürger verstanden wird.[24] Hinter diesem Dualismus verbergen sich zwei entgegengesetzte und teils unvereinbare Konzeptionen der europäischen Einigung, die als normative Entwürfe und analytische Erklärungsansätze nebeneinander existieren: Das erste dieser beiden Paradigmen kann mit Begriffen wie ‚Funktionalismus', ‚Intergou-

---

21 Johannes Pollak und Peter Slominski verweisen darauf, dass die Beschreibung der EU als Institution „sui generis" ursprünglich aus der juristischen Debatte über die Rechtsnatur des Europarechts zwischen nationalem und Völkerrecht stammt (Pollak / Slominski 2006:118). Eine der ersten systematischen Beschreibungen der EU als Ausdruck eines „neuen Organisationsprinzips" findet sich bei Armin von Bogdandy (von Bogdandy 1993:102), der dafür den Begriff „supranationale Union" vorschlägt.

22 Dieser Begriff etablierte sich vor allem seit Mitte der 1990er Jahre in den Politikwissenschaften (vgl. Jachtenfuchs / Kohler-Koch 1996, König / Rieger / Schmitt 1996).

23 So die Formulierung im Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, Entscheidung vom 12.10.1993), die sich seitdem in der deutschen Rechtsprechung etabliert hat.

24 Vgl. z. B. Von Bogdandy 2009:64; Habermas 2011:62–69. Expliziert wurde die duale Legitimation in Art. I-1 Abs. 1 Satz 1 des Vertrags über eine Verfassung für Europa: „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union […]". Allerdings wurde diese Formulierung nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags 2005 wieder aufgegeben.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vernementalismus‘ oder ‚regulatorische Governance‘ umrissen werden, das zweite mit Begriffen wie ‚Föderalismus‘, ‚Supranationalismus‘ und ‚Konstitutionalismus‘. Etwas pointierter ausgedrückt, betrachtet der erste Ansatz die europäische Integration als eine spezielle Form der *Außenpolitik der Mitgliedstaaten*, während der zweite Ansatz sie im Sinne einer *europäischen Innenpolitik* versteht.

Diese unterschiedlichen Konzeptionen prägten sowohl den Integrationsprozess selbst als auch die wissenschaftliche Theoriebildung dazu. Auf politischer Ebene führten sie zur Herausbildung eines komplexen politischen Systems, in dem europäisch-innenpolitische und mitgliedstaatlich-außenpolitische Elemente nebeneinander existieren.[25] Dabei setzte, wie weiter unten beschrieben wird, im Verlauf des Integrationsprozesses und insbesondere seit Beginn der Vertragsreformen ab Mitte der 1980er Jahre ein Veränderungsprozess ein, durch den sich das Wesen der EG auf der Skala zwischen beiden Extremen in Richtung eines supranational-föderalen Modells verschob.[26] Allerdings wurde die Spannung zwischen europäischer Innenpolitik und mitgliedstaatlicher Außenpolitik zu keinem Zeitpunkt vollständig aufgelöst. Auf dem Spektrum zwischen Bundesstaat und Staatenbund nimmt die Europäische Union bis heute eine unklare und bisweilen widersprüchliche Mittelposition ein. Im Folgenden soll an vier verschiedenen Bereichen – den normativen Entwürfen, die dem Integrationsprozess zugrunde lagen, den politikwissenschaftlichen Ansätzen zu seiner empirischen Erklärung, der verfassungsrechtlichen Deutung des Europarechts und der Debatte über das Demokratiedefizit der EU – umrissen werden, welche Implikationen mit diesen beiden Perspektiven jeweils verbunden sind.

1.1.1 Föderalistische und funktionalistische Integrationspläne

Der Gegensatz zwischen europäischer Innenpolitik und mitgliedstaatlicher Außenpolitik zeichnete sich *erstens* auf einer politischen Ebene schon im Vorfeld des eigentlichen Integrationsprozesses ab. Die Idee eines europäischen Bundesstaats geht auf den politischen Aktivismus der europäischen Föderalisten zurück, die sich bereits in der Zwischenkriegszeit in verschie-

25 Andreas Wirsching spricht von einem „nicht zu Ende geführte[n] Strukturkompromiß zwischen intergouvernementalen und supranationalen Prinzipien“ (Wirsching 2012:186).

26 Vgl. unten, Erster Teil, Kapitel 2.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

denen europäischen Ländern zu organisieren begannen. Vereinigungen wie die 1924 gegründete Paneuropa-Union unter Führung von Richard Coudenhove-Kalergi, die Schweizer Europa-Union von 1934 oder die britische *Federal Union* von 1938 setzten sich – mit im Detail unterschiedlichen Programmen – für die Errichtung der ‚Vereinigten Staaten von Europa' ein. Vor allem während des Zweiten Weltkriegs verbreitete sich dieses Ziel unter einer Vielzahl von Widerstandsgruppen, die in der absoluten Souveränität der Nationalstaaten die strukturelle Ursache von Diktatur und Krieg sahen.[27] In den Jahren nach 1945 institutionalisierte sich diese Bewegung schließlich in der Union Europäischer Föderalisten, die die Gründung eines europäischen Bundesstaats auf Basis einer gesamteuropäischen Verfassung anstrebte. Die Nationalstaaten würden zwar weiterexistieren, doch die zentrale Legitimationsgrundlage sollten die europäischen Bürger selbst bilden.

Demgegenüber entwarf der britische Politikwissenschaftler David Mitrany – ebenfalls noch während des Zweiten Weltkrieges – in seinem Werk *A Working Peace System* das Gegenmodell einer funktionalistischen Integration, die nur auf bestimmte Politikfelder und vertraglich formulierte Ziele beschränkt sein sollte. Anstelle des hochgesteckten Ziels eines europäischen (oder weltweiten) Bundesstaates befürwortete er die Einrichtung zweckgebundener überstaatlicher Agenturen. Diese sollten bestimmte Entscheidungen vereinfachen, die sonst diplomatisch ausgehandelt werden müssten, und dadurch eine effizientere Koordination ermöglichen. Dabei sah Mitrany zwar langfristig keine Begrenzung für die Übertragung von Hoheitsrechten,[28] sprach sich jedoch zunächst für eine Konzentration der Integration auf technische und wirtschaftliche Bereiche aus, wo die Bereitschaft der Nationalstaaten zur Zusammenarbeit am größten sei. Explizit wandte sich Mitrany gegen die Forderung „that we should have a league not of governments but of peoples":[29] Der Versuch, Souveränität an eine überstaatliche demokratisch gewählte Versammlung zu übertragen, sei

27 Vgl. Lipgens 1968:15–16. In charakteristischer Weise findet sich dieses Argument etwa in dem 1941 von den italienischen Antifaschisten Altiero Spinelli und Ernesto Rossi verfassten *Manifest von Ventotene*.

28 In der Einleitung zur 1946 erschienenen 4. Auflage von *A Working Peace System* stellte er explizit fest, freiwillige Souveränitätstransfers hätten „no limit except that set by our political maturity" (Mitrany 1975:128), und hob die Verteidigungspolitik als einen Bereich hervor, der dringend auf überstaatlicher Ebene vergemeinschaftet werden müsse.

29 Mitrany 1975:130–131, hier 130.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zum Scheitern verurteilt, da die nationalen Institutionen einen solchen Autoritätsverlust nicht hinnehmen würden.

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren folgte zunächst im Wesentlichen Mitranys funktionalistischem Modell. Die Verträge über EGKS, EWG und Euratom begründeten nur spezifische, auf Wirtschafts- und Energiefragen begrenzte Regime, in denen die Mitgliedstaaten Kompetenzen an eine technokratisch konzipierte Hohe Behörde bzw. Kommission delegierten. Direkte Partizipationsmöglichkeiten der europäischen Bürger waren nicht vorgesehen. Der Plan einer Europäischen Politischen Gemeinschaft, in der zahlreiche Föderalisten ein mögliches Einfallstor für ihre politischen Entwürfe sahen, scheiterte 1954 mit der Ablehnung des Vertrags über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft im französischen Parlament.[30]

Dennoch gaben die europäischen Föderalisten ihre Ziele nicht auf. Anstelle eines einmaligen Akts europäischer Verfassungsgebung verfolgten sie nun vermehrt eine Strategie der schrittweisen oder inkrementellen Föderalisierung, die auf eine künftige Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften setzte.[31] Entsprechend betonte die föderalistische Theorie nun die strukturellen Ähnlichkeiten zwischen dem politischen System der EG und der Funktionsweise eines Bundesstaats. Unterschiede wurden als ‚Defizite' oder als Zeichen dafür gesehen, dass ein bestimmter Reformschritt ‚noch nicht' stattgefunden habe. Dies drückte sich etwa in den politischen Erinnerungen des ersten EWG-Kommissionspräsidenten Walter Hallstein aus, in deren Titel die Gemeinschaft als *Der unvollendete Bundesstaat* bezeichnet wurde.[32]

---

30 Christof Berthold sieht in der Ablehnung der EPG deshalb „den Wechsel bzw. die Rückkehr zur funktionalistischen Methode der Einigung Europas". Erst „die Verträge von Maastricht und Amsterdam zeichnen in gewisser Weise den Weg zurück zu dem Konzept der EPG – einer umfassenden Verfassung von Europa" (Berthold 2003:35–36, vgl. allgemein ebd.:23–37).

31 Vgl. z. B. Corbett 2001:12–20.

32 Hallstein 1969. Im Vorwort des Buches schreibt Hallstein noch expliziter, die EG seien ein „dynamischer Organismus, der schon eine Zukunft in sich trägt" (ebd.:7), im Schlusskapitel heißt es: „Politisch sind die Gemeinschaften zugleich Teil eines größeren Ganzen, Zwischenziel auf dem Wege zu dem Endziel. Dieses Endziel bleibt der europäische Bundesstaat. […] Im Blick auf dieses Endziel wurde die Gemeinschaft angelegt, sowohl in ihren sachlichen Kompetenzen […] wie in ihren Verfassungselementen: mit föderationsähnlicher Struktur. Wenn wir die Gemeinschaft verteidigen, so behüten wir also zugleich die Grundelemente der künftigen Wirklichkeit" (ebd.:252).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1.1.2 Neofunktionalistische und intergouvernementale Theorien in der Politikwissenschaft

Zweitens fand sich der Gegensatz zwischen dem europäisch-innenpolitischen und dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Paradigma auch in den politikwissenschaftlichen Theorien, die den dynamischen Verlauf des Integrationsprozesses empirisch zu erklären versuchten. Besonderen Einfluss gewann hier nach Gründung der EG zunächst der neofunktionalistische Ansatz nach Ernst B. Haas,[33] der in verschiedenen Verzweigungen bis heute wirkmächtig ist. Im Gegensatz zum Föderalismus und zum klassischen Funktionalismus, die jeweils normative Aussagen über Zweck und Ausgestaltung der europäischen Einigung beinhalteten, verstand sich der Neofunktionalismus als erste rein empirisch-analytische Theorie des Integrationsprozesses.[34] Er übernahm bestimmte Annahmen des klassischen Funktionalismus, ergänzte diese allerdings um die Vorstellung einer strukturellen Eigendynamik, durch die ein einmal begonnener Einigungsprozess sich fortwährend selbst verstärke: Haas zufolge führten einmal vollzogene Integrationsschritte in bestimmten Politikbereichen zu gesellschaftlichen Anpassungs- und Veränderungsprozessen, die einen neuen grenzüberschreitenden Regelungsbedarf in daran angrenzenden Feldern schafften. Diese sogenannten Spill-over-Prozesse motivierten die politischen Akteure zu immer weiteren Maßnahmen, sodass die ersten kleinen Integrationsschritte immer größere nach sich zögen.[35] Zugleich verändere sich auch das Selbstverständnis der Beteiligten: Politische Integration sei deshalb ein „process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states“,[36] was im Endergebnis zu einer „new political community, superimposed over the pre-existing ones“ führe.[37] Mit dieser Vorstellung eines ständigen Wachstums der supranationalen Politikfelder und der Entstehung eines machtvollen neuen politischen Zentrums zeigte sich der Neofunktionalismus gegenüber dem inkrementellen Föde-

33 Vgl. v.a. Haas 2004 sowie z.B. Haas 1964, das allerdings nicht die Europäischen Gemeinschaften, sondern die International Labour Organisation in den Blick nimmt.
34 Vgl. Wolf 2012.
35 Haas spricht deshalb von der „expansive logic of sector integration“ (vgl. Haas 2004:283–317).
36 Haas 2004:16 (gesamtes Zitat im Original hervorgehoben).
37 Ebd.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ralismus letztlich anschlussfähiger als gegenüber dem klassischen Funktionalismus nach Mitrany.

Ab den 1960er Jahren wurde die neofunktionalistische Schule jedoch durch die Theorie des Intergouvernementalismus herausgefordert. Vorreiter dieses Ansatzes war Stanley Hoffmann, der wiederum die zentrale Rolle der Mitgliedstaaten bei der Fortentwicklung des Einigungsprozesses hervorhob.[38] Ausgehend von einem der realistischen Schule zugehörigen Verständnis nationaler Außenpolitik erklärte Hoffmann Integrationsprozesse im Wesentlichen aus den Interessen der beteiligten Staaten heraus, die sich nur zusammenschlössen, um ihren jeweiligen individuellen Nutzen zu fördern. Gegenüber dem Neofunktionalismus ergaben sich daraus zwei zentrale Unterschiede: Zum einen erschien die Einigung nun nicht mehr als selbstverstärkende Eigendynamik und damit sehr viel weniger unumkehrbar.[39] Zum anderen konnten die Staaten nach Hoffmanns Verständnis kein Interesse an einem Verzicht auf die Kernbereiche ihrer Souveränität haben. Die Integration könne deshalb nicht auf „high politics" übergreifen, sondern müsse auf den technisch-ökonomischen Bereich begrenzt bleiben.[40]

Während Hoffmann das nationale Interesse noch im Wesentlichen in der Steigerung geostrategischer Macht sah, betonten spätere Weiterentwicklungen seines Konzepts auch andere Motivationen der mitgliedstaatlichen Regierungen. Einflussreich war dabei insbesondere der liberale Intergouvernementalismus nach Andrew Moravcsik, der nationale Interessen als das Ergebnis eines innerstaatlich ausgetragenen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesses interpretierte.[41] Auch in historischen Darstellungen gewann das intergouvernementale Deutungsmuster seit den frühen 1990er Jahren an Verbreitung, wozu insbesondere Alan Milwards vielbeachtetes Werk *The European Rescue of the Nation State* beitrug.[42] In jedem Fall aber verstehen intergouvernementalistische Theorien die Nationalstaaten als nach außen hin abgeschlossene und mit einer einheitlichen Position auf-

38 Vgl. Bieling 2012.

39 Stanley Hoffmann selbst sah eine umfassende Integration zwar als möglich an, betonte jedoch, es gebe „more things in the heaven and earth of possible international futures than in any philosophy of international relations" (Hoffmann 1966:911–912). Einen größeren Stellenwert in der politikwissenschaftlichen Forschung gewann die mögliche Desintegration der EU erst im Zuge der Eurokrise (vgl. z. B. die Beiträge in Eppler / Scheller 2013).

40 Hoffmann 1966:882.

41 Beispielsweise Moravcsik 1993, Moravcsik 1998; vgl. auch Steinhilber 2012.

42 Milward 1992.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tretende Akteure. Der Integrationsprozess erschien in dieser Konzeption lediglich als eine besondere Form nationaler Außenpolitik, bei der die Mitgliedstaaten die supranationalen Institutionen als Agenten einsetzen, um ihre wechselseitigen Beziehungen effizienter zu gestalten.

1.1.3 Konstitutionalismus und nationale Souveränität im Europarecht

Drittens schlug sich der Gegensatz zwischen den Paradigmen der europäischen Innenpolitik und der mitgliedstaatlichen Außenpolitik auch im juristischen Diskurs über Natur und Stellung des Europarechts nieder. In den frühen rechtswissenschaftlichen Betrachtungen dominierte eine an die Konzeptionen David Mitranys angelehnte Betrachtungsweise: Bekannt wurde etwa die Formulierung von Hans Peter Ipsen, der die EWG 1972 als „Zweckverband funktioneller Integration" definierte.[43] Auf der anderen Seite grenzte der Europäische Gerichtshof das Europarecht allerdings schon bald als eigenständige Rechtsordnung vom gewöhnlichen Völkerrecht ab. Im Van-Gend-en-Loos-Urteil 1963 erklärte er, die EG sei „eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind"; das Europarecht solle deshalb „den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen".[44] Daraus leitete der Gerichtshof zum einen eine unmittelbare Wirkung europäischen Rechts ab. Zum anderen ging er ab 1969 dazu über, auch bestimmte individuelle Grundrechte als Teil der europäischen Rechtsordnung zu behandeln und von den Gemeinschaftsorganen erlassene Sekundärrechtsakte an ihnen zu messen.[45] Indem auf diese Weise der einzelne Bürger als unmittelbarer, nicht durch die Nationalstaaten mediatisierter Adressat und Legitimationssubjekt des Europarechts hervorgehoben wurde, erhielt die EG schon früh einen rechtlichen Status, durch den sie sich deutlich von klassischen internationalen Organisationen absetzte.[46] In der Folge etablierten sich seit den 1980er und vor allem den 1990er Jahren auch in der Rechtswissenschaft Deutungsansätze, die die Gründungsverträge als „europäisches Verfassungsrecht" betrachten.[47]

---

43 Ipsen 1972:196.
44 EuGH, Urteil vom 05.02.1963.
45 Vgl. Mayer 2005:457–464.
46 Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung dieses ‚Durchgriffs' der supranationalen Ebene auf den einzelnen Bürger vgl. etwa Eisenfeld 2012.
47 Frühzeitig wurde dieses Verständnis des Europarechts von Eric Stein beschrieben, der besonders die Rolle des EuGH bei der Herausbildung dieser Lesart her-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Während der Europäische Gerichtshof in seiner Rechtsprechung also einer konstitutionalistischen Interpretation der europäischen Integration Vorschub leistete, waren die nationalen Verfassungsgerichte meist eher um die Wahrung eines nationalen Letztentscheidungsrechts bemüht. Insbesondere das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zielte wiederholt auf den nur abgeleiteten Charakter des europäischen Rechts ab.[48] So betonte es 1974 in der viel beachteten Solange-I-Entscheidung, dass deutsche Behörden bei der Umsetzung europäischen Rechts an die deutschen Grundrechte gebunden seien und das Verfassungsgericht deshalb Gemeinschaftsrecht, das gegen das Grundgesetz verstoße, für unanwendbar erklären könne. Im Solange-II-Urteil 1986 verzichtete das BVerfG angesichts des vom EuGH selbst durchgeführten Grundrechteschutzes dann zwar auf eine Ausübung der eigenen Kontrollbefugnis; es behielt sich jedoch vor, selbst aktiv zu werden, falls der europäische Grundrechteschutz in Zukunft wieder unter den vom Grundgesetz gebotenen Minimalstandard absinken sollte. In den Urteilen zu den Verträgen von Maastricht 1993 und Lissabon 2009 schließlich betonte das BVerfG, dass die Zuständigkeiten der europäischen Institutionen nur auf begrenzte Einzelermächtigungen durch die Mitgliedstaaten zurückgingen. Nach dieser Lesart blieb das Europarecht also den nationalen Verfassungsordnungen untergeordnet – sodass das Bundesverfassungsgericht sich selbst das Recht zuschrieb, zu überprüfen, ob bei der Verabschiedung europäischer Sekundärrechtsakte die vertraglich vorgesehene Kompetenzordnung eingehalten wurde. Damit (sowie mit vergleichbaren Entscheidungen von Gerichten anderer Mitgliedstaaten) entstand ein latenter Konflikt zwischen den Letztentscheidungsansprüchen des Europäischen Gerichtshofs und der nationalen Verfassungsgerichte: Beide Seiten betrachten sich jeweils als höchste Instanz ihrer eigenen Rechtsordnung.[49]

---

vorhob (Stein 1981). Sie steht im Kontext einer allgemeinen Konstitutionalisierung des Völkerrechts, wobei die EU von allen überstaatlichen Organisationen als diejenige gilt, die die meisten Merkmale eines normativ verstandenen Konstitutionalismus angenommen hat. Anne Peters etwa hebt die Autonomie ihrer Rechtsordnung, die Verantwortlichkeit ihrer Organe gegenüber den Bürgern statt nur gegenüber den Mitgliedstaaten sowie die Garantie von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechtsschutz gegenüber Rechtsakten der Organisation selbst hervor (Peters 2009, vgl. auch Ley 2009). Für einen Überblick der Debatte vgl. auch die Beiträge in von Bogdandy / Bast 2009.

48 Zum Staatsverständnis in der Europarechtsprechung des BVerfG vgl. ausführlich van Ooyen 2018.

49 Vgl. z. B. Mayer 2000:260–273.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Europarechtswissenschaft versuchte diese Spannung durch Konzepte wie „Verfassungspluralismus“,[50] „Verfassungsverbund“[51] oder „Verfassungsgerichtsverbund“[52] aufzulösen, denen die Idee einer heterarchischen Kooperation zwischen den Gerichten der verschiedenen Ebenen zugrunde liegt. Damit muss jedoch auf eine eindeutige Zuweisung des verfassungsrechtlichen Letztentscheidungsrechts verzichtet werden – das genaue Verhältnis zwischen der europäischen und der nationalen Rechtsordnung bleibt explizit offen. Dieser Ansatz erreichte recht breite Zustimmung in der Rechtswissenschaft, ist aber nicht unumstritten[53] und wurde insbesondere nach dem sogenannten PSPP-Urteil von 2020, als das BVerfG erstmals explizit eine Entscheidung des EuGH verwarf, verstärkt in Frage gestellt.[54] Letztlich spiegelt er den nach wie vor unaufgelösten Gegensatz zwischen einem europäisch-innenpolitischen und einem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Verständnis der europäischen Integration wider.

1.1.4 Die Debatte über das europäische Demokratiedefizit

Ein *vierter* Bereich, in dem der Unterschied zwischen diesen beiden Paradigmen zu erkennen ist, ist schließlich die politische Debatte über die Legitimität der europäischen Institutionen, die sich besonders am Schlagwort des ‚Demokratiedefizits‘ der EU entfesselte. Aus funktionalistischer Perspektive stellte sich die Frage nach einer demokratischen Legitimation der europäischen Institutionen in der Anfangsphase der Integration schlicht nicht. Im Gegenteil wurden die technokratisch geprägten Organe der Europäischen Gemeinschaften von Seiten ihrer Gründer sogar als Chance gesehen, um effizient bestimmte Entscheidungen durchzusetzen, die dem langfristigen Allgemeinwohl nutzen sollten, in den demokratischen Nationalstaaten jedoch wegen des Einflusses partikularer Interessen und der Rücksichtnahme der Politiker auf kurzfristige Wählerentscheidungen nicht möglich waren.[55]

---

50 Vgl. etwa Maduro 2003a, Avbelj / Komárek 2011, Jaklic 2014. Julio Baquero Cruz sieht dieses „Pluralist Movement“ als direkte Antwort auf das Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts (Baquero Cruz 2008:412–414).

51 Z. B. Pernice 1996, Pernice 2010, Berger / Grabenwarter / Vranes 2013.

52 Z. B. Voßkuhle 2009.

53 So kritisiert ihn etwa Pavlos Eleftheriadis als Verstoß gegen das Prinzip der Rechtsintegrität (vgl. Eleftheriadis 2010).

54 Z. B. Kelemen u. a. 2020.

55 Vgl. Thiemeyer 2016.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hingegen ging die Vorstellung einer mangelnden demokratischen Legitimation der Europäischen Gemeinschaften auf eine föderalistisch inspirierte Übertragung bundesstaatlicher Demokratiekonzepte auf die europäische Ebene zurück. So setzte sich die föderalistische Bewegung mit diesem Argument bereits seit den 1950er Jahren für die Einführung von Direktwahlen zum Europäischen Parlament ein.[56] Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments wiederum nutzten das Schlagwort eines legitimatorischen ‚Defizits', um eine Ausweitung ihrer eigenen Kompetenzen innerhalb des institutionellen Gefüges der EG zu fordern. In charakteristischer Weise definierte etwa der 1988 vom Parlament verabschiedete Toussaint-Bericht das europäische Demokratiedefizit als

> die Kombination von zwei Faktoren:
> a) die Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Europäischen Gemeinschaften;
> b) die Ausübung dieser Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsebene durch andere Organe als das Europäische Parlament, obwohl vor der Übertragung die einschlägige Gesetzgebungsbefugnis bei den nationalen Parlamenten lag.[57]

Auf der anderen Seite zogen ab den 1970er Jahren auch Gegner einer vertieften europäischen Integration das Demokratiedefizit als Argument heran, um eine weitere Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene abzulehnen. Vor allem seit den 1990er Jahren drang diese Kontroverse schließlich in die breite Öffentlichkeit vor und wurde zugleich auch zu einem zentralen Thema der politikwissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der europäischen Integration.[58]

Diese Belebung der akademischen Debatte ging zunächst mit einem Wiedererstarken der intergouvernemental-funktionalistischen Perspektive einher. So wies Andrew Moravcsik in scharfem Widerspruch zu den vorherrschenden Ansichten in der breiteren politischen Öffentlichkeit die Diagnose eines europäischen Demokratiedefizits vollständig zurück. Stattdessen betonte er die indirekte Legitimation durch die auf nationaler Ebene gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten, die nach wie vor die dominanten Akteure im institutionellen Gefüge der Union seien.[59] Einfluss-

56 O'Connor 2014.
57 Europäisches Parlament 01.02.1988:12–13.
58 Vgl. den Überblick über die Forschungsdiskussion bei Follesdal / Hix 2006:534–537.
59 Moravcsik 2002:611–614.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

reich war auch der Ansatz des Politikwissenschaftlers Giandomenico Majone, der die EU als Musterfall eines *regulatory state* beschrieb: Anders als Nationalstaaten, die interne Umverteilungsmaßnahmen durchführten und dafür durch demokratische Mechanismen Zustimmung erzeugen müssten, beschränke sich die EU auf eine effiziente Regulierung des Marktgeschehens.[60] Zu diesem Zweck sei es gerade nützlich, dass sie dem Druck demokratischer Entscheidungsverfahren entzogen sei. Eine Demokratisierung – und damit verbundene Politisierung – würde ihre Legitimität nicht fördern, sondern im Gegenteil ihre Glaubwürdigkeit als Regulierer untergraben.[61] Auf der anderen Seite verteidigten etwa Andreas Follesdal und Simon Hix die Relevanz des Konzepts eines europäischen Demokratiedefizits. In Abgrenzung von Majone betonten sie, dass sich Entscheidungen auf europäischer Ebene nicht auf eine reine Effizienz-Optimierung begrenzen ließen. Da sie bereits jetzt beachtliche Umverteilungswirkungen mit Gewinnern und Verlierern zeigten, sei zu ihrer Legitimation auch eine demokratische, etwa parteipolitisch geformte Auseinandersetzung notwendig.[62]

Die Lösungsvorschläge blieben jedoch nicht auf die von den Föderalisten vertretene Stärkung des Europäischen Parlaments beschränkt. Vor allem seitdem die Debatte über das europäische Demokratiedefizit in den 1990er Jahren eine breitere Öffentlichkeit erreicht hatte, forderten verschiedene Akteure auch eine bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Europapolitik.[63] Allerdings unterscheidet sich die Stoßrichtung dieses Ansatzes von der klassisch föderalistischen Position in entschei-

60 Vgl. Majone 1994. Majone zufolge fand unter anderem aufgrund der fortschreitenden Privatisierung seit den 1970er Jahren europaweit eine Zunahme der Regulierung statt, bei der die Mitgliedstaaten der EU einen großen Teil der regulatorischen Aktivitäten auf die supranationale Kommission übertrugen. Diese stehe allerdings nur im Mittelpunkt eines „issue network" aus Experten der mitgliedstaatlichen Behörden und anderer Institutionen (Majone 1994:83–92). – Das Konzept eines transnationalen ‚Regierens durch Netzwerke' wurde (mit teils etwas anderen Schwerpunkten als bei Majone) auch später wiederholt aufgegriffen (z. B. Kaiser 2009, Simantiras 2016). Indem es die funktionale Entscheidungsfindung durch jeweils themenspezifische, transnationale Expertennetzwerke betont, setzt es sich von föderalistisch-supranationalen Konzeptionen ab, die auf eine breite demokratische Partizipation abzielen.

61 Vgl. z. B. Majone 1994:94, Majone 1999, Majone 2002:383–385, ähnlich auch Moravcsik 2004:361.

62 Follesdal / Hix 2006:551–557, ähnlich auch Schäfer 2006.

63 Für einen Überblick über die Debatte der 1990er Jahre vgl. Pernice 2002; für jüngere Beiträge siehe z. B. Çelik 2016, Bollmohr 2017, Paasch 2018, Kreilinger 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dender Hinsicht: Anders als die Stärkung des Europäischen Parlaments impliziert die Forderung nach einer Einbindung der nationalen Parlamente nicht die Idee einer gesamteuropäischen Bürgerschaft, sondern zielt hauptsächlich darauf ab, dass die Festlegung der *nationalen* Europapolitik hinreichend demokratisch erfolgt. Sie fügt sich damit letztlich in das Konzept des liberalen Intergouvernementalismus ein, demzufolge die europäische Integration den – jeweils innerstaatlich demokratisch auszuhandelnden – Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten dienen soll. Der Unterschied zu Positionen wie von Andrew Moravcsik betrifft lediglich das Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative auf *einzelstaatlicher* Ebene, nicht die Konzeption der europäischen Integration insgesamt.

Dagegen lässt sich die Frage, ob das Demokratiedefizit der EU hauptsächlich durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments oder durch eine bessere Einbindung der nationalen Parlamente überwunden werden sollte, als eine Konfliktlinie zwischen dem gesamteuropäisch-innenpolitischen und dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Paradigma der europäischen Integration deuten. In diesem Sinn hebt etwa der Rechtswissenschaftler Stefan Oeter hervor, dass die „Frage nach der Vermittlung demokratischer Legitimation" auf europäischer Ebene „vom zugrunde gelegten Modell der Konstruktion europäischer Integration" abhänge. Verstehe man die EU „traditionalistisch […] als Verbund souveräner Nationalstaaten", so könne ihre demokratische Legitimation ausschließlich auf den nationalen Parlamenten beruhen. Die wachsende Rolle des Europäischen Parlaments hingegen verweise auf „Ansätze einer ‚europäischen Volkssouveränität'", die in einem „gleitenden Prozess" bei der Legitimation der EU an Bedeutung gewinne.[64]

1.1.5 Zwischenfazit

Betrachtet man all diese aus verschiedenen Bereichen zusammengetragenen Gegensätze, so lässt sich der Unterschied zwischen dem europäisch-innenpolitischen und dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Paradigma wie folgt zusammenfassen: Das europäisch-innenpolitische Modell versteht die Organe der Europäischen Union als die politischen Institutionen einer

64 Oeter 2009:97–98. Auch zu diesem Thema wurden allerdings bereits frühzeitig auch Mittelpositionen vertreten, die zum Beispiel auf eine bessere Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten abzielten (so etwa Neunreither 1994).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gesamteuropäischen Gesellschaft. Es orientiert sich dabei an bundesstaatlichen Strukturen und nimmt vor allem die einzelnen Bürgerinnen und Bürger als rechtliche und politische Subjekte in den Blick. Als Ziel wird eine möglichst umfassende konstitutionelle Ordnung gesehen, bei der kein Politikbereich *a priori* von einer Europäisierung ausgeschlossen sein muss, soweit es dafür einen gesamteuropäischen Regelungsbedarf gibt. Grundlage der politischen Legitimation ist bei diesem Modell in erster Linie das demokratisch gewählte Europäische Parlament, in dem transnationale Parteien die europäische Bürgerschaft vertreten.

Das mitgliedstaatlich-außenpolitische Paradigma betrachtet hingegen die Nationalstaaten als die zentralen Akteure, durch die der politische Wille ihrer jeweiligen Staatsbürger mediatisiert wird. Das europäische Rechtssystem ist lediglich aus den nationalen Verfassungsordnungen abgeleitet und erfüllt den Zweck, den Mitgliedstaaten eine effizientere Koordination in bestimmten Politikfeldern zu ermöglichen. Es bezieht seine Rechtfertigung also nur aus dem praktischen Nutzen, den es für die Interessen der Mitgliedstaaten besitzt, wobei die Definition dieser Interessen jeweils auf nationaler Ebene ausgehandelt und durch innerstaatliche demokratische Prozesse legitimiert wird. Eine Europäisierung politischer Kernbereiche, durch die die nationale Souveränität in Frage gestellt würde, ist nicht vorgesehen.

1.2 Die europäische Öffentlichkeit und die Legitimation der EU

Die Rolle der Parlamente ist allerdings nicht der einzige Aspekt, der seit den 1990er Jahren im Zusammenhang mit der demokratischen Legitimation der europäischen Integration in den Vordergrund der Debatte drang. Mit zunehmender Intensität wurde auch die Frage nach einer europäischen politischen Öffentlichkeit thematisiert, die die kommunikative Infrastruktur der politischen Meinungsbildung auf EU-Ebene bilden müsse. In einem offenbar unter dem Eindruck der Debatte zum Vertrag von Maastricht publizierten Artikel von 1993 prägte der Sozialwissenschaftler Jürgen Gerhards den Begriff des europäischen ‚Öffentlichkeitsdefizits':

> Die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit hinkt [dem] Prozeß des Transfers von Kompetenzen, Kontrollen und Ressourcen von den nationalstaatlichen Entscheidungszentren auf das supranationale Gebilde EG weit hinterher. […] Das Öffentlichkeitsdefizit der EG ist dem vielthematisierten Demokratiedefizit der EG und damit der Legitimationsallokation vorgelagert, ja eine seiner Ursachen. Erst wenn

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> über Europa berichtet wird und wenn dies aus einer die nationalstaatliche Perspektive transzendierenden Perspektive geschieht, könnte ein Europa der Bürger entstehen.[65]

In den folgenden Jahren wurde diese Vorstellung eines europäischen Öffentlichkeitsdefizits auch von den supranationalen Organen der EG übernommen.[66] Mit spezialisierten Kommunikationsabteilungen versuchten sie, dagegen anzugehen und zugleich den Trend einer abnehmenden Zustimmung der Bevölkerung zum Integrationsprozess umzukehren.[67] In der Sozialwissenschaft stieß die These eines europäischen Öffentlichkeitsdefizits jedoch auch auf Widerspruch.[68] Insbesondere wurde dabei das Problem aufgeworfen, wie viel und welche Art von öffentlicher Debatte notwendig sei, um von einer für die Legitimation von Europapolitik hinreichenden ‚europäischen Öffentlichkeit' sprechen zu können.

Wie im Folgenden gezeigt werden soll, lässt sich diese Frage je nach dem zugrunde liegenden Verständnis der europäischen Integration unterschiedlich beantworten. Dies wurde insbesondere von John E. Fossum und Philip Schlesinger herausgearbeitet, die zwischen einem ‚regulatorischen' und einem ‚föderalen' Modell der EU unterscheiden, welche jeweils mit eigenen Anforderungen an die europäische Öffentlichkeit verbunden seien: Während ersteres die EU als „a functional type of organisation whose purpose is to promote the material interests of the member states by means of transnational rather than supranational institutions" betrachte,[69] werde sie in letzterem als „a rights-based federal Union, based on the core tenets of

---

65 Gerhards 1993:99.

66 Vgl. Gerhards 2002:135 mit einigen Beispielen. Tatsächlich hatte sich die EG schon im Adonnino-Bericht über das „Europa der Bürger", der auf dem Rat von Mailand 1985 verabschiedet wurde, Bemühungen um Transparenz und ‚Bürgernähe' zu eigen gemacht (Ausschuss für das „Europa der Bürger" 28.06.1985).

67 Insbesondere die Europäische Kommission baute seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre schrittweise ihre Kommunikationsorgane aus, um die Zustimmung der Bürger zur europäischen Politik zu erhöhen. Die Generaldirektion X, die seit 1985 als zentrale Stelle für die Informationspolitik zuständig war, intensivierte und professionalisierte ihre Tätigkeiten vor allem ab 1992 als Reaktion auf das gescheiterte Maastricht-Referendum in Dänemark. Die Entwicklung dieser EU-Kommunikationsstrategien war wiederholt auch Thema der sozialwissenschaftlichen Forschung (vgl. z. B. Gramberger 1997, Hoesch 2003, Brüggemann 2008, Spanier 2012, Ivic 2017).

68 Prominent etwa Eder / Kantner 2000. Für einen Überblick zu der umfangreichen sozialwissenschaftlichen Forschungsdebatte über die Bedingungen einer europäischen Öffentlichkeit vgl. Pfetsch / Heft 2015.

69 Fossum / Schlesinger 2007:12.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

the democratic constitutional state“[70] verstanden. Die beiden Modelle beziehen sich also erkennbar auf dieselben Konzeptionen, die hier als das mitgliedstaatlich-außenpolitische und das europäisch-innenpolitische Paradigma bezeichnet werden.

Wie Fossum und Schlesinger weiter ausführen, setzt das regulatorische Modell zur Legitimation der EU in erster Linie auf deren politischen Output. Wichtigste politische Akteure auf europäischer Ebene seien deshalb politikfeld- und themenspezifische Netzwerke von Experten, die in gemeinsamer Diskussion und durch wechselseitiges Lernen Lösungen für konkrete politische Probleme entwickelten. Durch Etablierung eines gemeinsamen transnationalen Diskurses ermöglichten diese „epistemic communities“ bessere Politikergebnisse und trügen so zur Legitimierung des Integrationsprozesses bei.[71]

Die Existenz dieser Form transnationaler Expertenöffentlichkeiten und ihr Einfluss auf die Politik der EU wurden empirisch mehrfach dargelegt.[72] Auch in der historischen Integrationsforschung sind sie wiederholt in den Blick geraten,[73] Hartmut Kaelble stellte ihre Ausweitung nach 1990 fest.[74] Zweifellos waren sie auch bei der Ausgestaltung der Vertragsreformen von Bedeutung, etwa in Form von Netzwerken, die sich für die Vergemeinschaftung bestimmter Politikfelder einsetzten. Für den breiten gesellschaftlichen Diskurs spielen sie jedoch nur eine untergeordnete Rolle. Wie Fossum und Schlesinger hervorheben, sieht das regulatorische Modell der EU eine themenübergreifende, massenmedial vermittelte und damit potenziell die gesamte Bevölkerung erreichende Öffentlichkeit lediglich auf nationaler Ebene vor, wo auch die demokratischen Repräsentativorgane mit relevanter politischer Entscheidungsbefugnis angesiedelt sind. Entsprechend

70 Ebd.:14.

71 Ebd.:12.

72 Z. B. Eder / Hellmann / Trenz 1998, Trenz 2002, Baisnée 2007. In den Untersuchungen von Klaus Eder und Hans-Jörg Trenz wurde allerdings auch darauf hingewiesen, dass es in der Europa-Kommunikation sehr wohl zur Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit kommen könne. Diese erfolge jedoch nur in Form „symbolischer Mobilisierung“ vor allem durch die nationalen Regierungen, auf die dann gegebenenfalls eine „symbolische Gegenmobilisierung“ folge (z.B. Eder / Hellmann / Trenz 1998:338–340, ähnlich Trenz 2002). Deliberation und Partizipation auf europäischer Ebene finde dagegen nicht über Massenmedien, sondern vor allem im Rahmen der politikfeldspezifischen transnationalen Kommunikationsnetzwerke aus Experten und Interessenvertretern statt.

73 Vgl. etwa die Beiträge in Gehler 2009b und Leucht / Gehler / Kaiser 2010.

74 Kaelble 1999:671–672.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bauen in diesem Modell auch kollektive Identitäten in erster Linie auf dem Nationalstaat und der nationalen Staatsbürgerschaft auf.[75]

Wenig überraschend wird eine solche Perspektive auf die europäische Öffentlichkeit häufig von denselben Autoren vertreten, die auch in Bezug auf das europäische Demokratiedefizit der mitgliedstaatlich-außenpolitischen Konzeption nahe stehen. In prominenter Weise argumentierte etwa Andrew Moravcsik, dass viele von westeuropäischen Bürgern üblicherweise als besonders wichtig angesehene Politikbereiche ohnehin nicht in die Zuständigkeit der EU, sondern in die der Nationalstaaten fielen.[76] Infolgedessen sei ein gewisses Desinteresse der Bevölkerungsmehrheit an der Europapolitik nur natürlich. Die vorherrschende und auch wünschenswerte Form der Unterstützung für den Einigungsprozess sei der *permissive consensus*, also eine diffuse Zustimmung bei zugleich geringer Aufmerksamkeit, wie sie bis in die 1980er Jahre hinein existierte. Eine kontroverse öffentliche Debatte mit breiter Partizipation stelle hingegen in erster Linie ein Risiko dar, genau diese Form von Unterstützung zur europäischen Integration zu untergraben.[77] Im Licht des gescheiterten EU-Verfassungsvertrags kritisierte Moravcsik deshalb vor allem die Symbolpolitik der beteiligten Akteure als „a self-inflicted wound". Statt einer Aufladung mit Verfassungssymbolen empfehle sich bei künftigen Vertragsreformen eine gezielte Entpolitisierung durch „an incremental, piecemeal strategy of implementing effective policies and modest institutional reforms".[78]

Demgegenüber interpretiert das föderale Modell nach Fossum und Schlesinger die EU im Sinn einer konstitutionellen, vor allem auf einer europäischen Bürgerschaft aufbauenden Demokratie.[79] Außer einer weiteren Parlamentarisierung durch die Stärkung des Europäischen Parlaments erfordert dies auch eine Legitimation durch zivilgesellschaftliche Debatten in einer breiten gesamteuropäischen Öffentlichkeit. Zu erwarten wäre die Entstehung eines europaweiten „general public", das sich länder- wie politikfelderübergreifend mit europapolitischen Angelegenheiten auseinandersetzt und dabei insbesondere auch die supranationalen europäischen Institutionen als Bezugspunkt hat.[80]

---

75 Fossum / Schlesinger 2007:13–14.
76 Moravcsik 2002:615.
77 Vgl. Moravcsik 2006, Hurrelmann 2007.
78 Moravcsik 2006:237–238.
79 Fossum / Schlesinger 2007:14–16.
80 Diese Repräsentativorgane mit politischer Entscheidungsbefugnis bezeichnen Fossum und Schlesinger – in Anlehnung an Nancy Fraser (Fraser 1990:75) – als „strong publics", da sie gleichzeitig der Meinungsbildung und der politischen

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zu den prominentesten Vertretern eines solchen ‚föderalen' Verständnisses der europäischen Öffentlichkeit zählt Jürgen Habermas. In seiner Verteidigung einer europäischen Verfassung nahm dieser ein Legitimationsdefizit der EU wahr, das nur durch die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit überwunden werden könne. Diese definierte er als „a network that gives citizens of all member states an equal opportunity to take part in an encompassing process of focused political communication", was sowohl die institutionalisierte Deliberation in Parlamenten und anderen politischen Organen als auch einen „inclusive process of informal mass communication" erfordere.[81]

Doch auch das eingangs angesprochene Konzept des europäischen Öffentlichkeitsdefizits bei Jürgen Gerhards geht auf eine solche föderale Lesart zurück. So geht Gerhards davon aus, dass sich die europäische Integration „als ein Prozeß der Bildung eines supranationalen Staates beschreiben" lasse, wenn auch „ohne daß die EG den Charakter eines vollständig autonomen Staates bereits erreicht hätte".[82] Entsprechend leitet er auch die Funktionen der politischen Öffentlichkeit auf europäischer Ebene aus einer Parallele zu demokratischen Nationalstaaten ab: Zum einen diene sie der wechselseitigen Beobachtung von Bürgern und politischen Akteuren. Ersteren werde dadurch eine informierte Wahlentscheidung ermöglicht, während Letztere die Interessen ihrer potenziellen Wähler erfahren und ihre Politik daran ausrichten könnten.[83] Zum anderen diene sie auch der „Konstitution einer Identität der Gesellschaft, indem Bürger über Öffentlichkeit vermittelt dauerhaft die Gesellschaft beobachten, an ihr teilhaben und sie als die ihre begreifen".[84] Eine zentrale Rolle komme dabei den

---

Entscheidung dienen. Demgegenüber besteht die Funktion der zivilgesellschaftlichen „weak publics" lediglich in der Meinungsbildung, ohne dass direkte Entscheidungsgewalt ausgeübt würde (Fossum / Schlesinger 2007:4).

81 Habermas 2001b:17, allgemein ebd.:17–19.

82 Gerhards 1993:99. In einem späteren Artikel, in dem Gerhards das Konzept des europäischen Öffentlichkeitsdefizits noch einmal in sehr ähnlicher Weise beschreibt, fehlt ein solcher expliziter Hinweis. Auch hier vergleicht er jedoch die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit ausführlich mit derjenigen der nationalen Öffentlichkeiten im 19. Jahrhundert (Gerhards 2000:288–292).

83 Gerhards 1993:98, ebenso Gerhards 2000:287. Diese Funktionsbestimmung der politischen Öffentlichkeit geht zurück auf Luhmann 1971.

84 Gerhards 1993:98. In dem späteren Artikel findet sich dieser zweite Aspekt lediglich in einer Fußnote, da er über eine „minimalistisch[e]" Funktionsbestimmung hinausgehe und lediglich in „anspruchsvollere[n] Konzepte[n] von Öffentlichkeit" betrachtet werde (Gerhards 2000:287), wobei Gerhards für Letztere explizit auf Jürgen Habermas verweist (Habermas 1996a:189–190).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Massenmedien zu, die ein breites Publikum erreichen und einem Großteil der Bevölkerung als wichtigste politische Informationsquelle dienen.[85]

Vor diesem Hintergrund differenziert Gerhards zwischen zwei möglichen Formen europäischer Öffentlichkeit: einerseits einer „einheitlichen europäischen Öffentlichkeit" in Form eines gesamteuropäischen Mediensystems,[86] andererseits einer „Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten", die „zum einen die Thematisierung europäischer Themen in den jeweiligen nationalen Medien, zum zweiten die Bewertung dieser Themen unter einer europäischen, nicht nationalstaatlichen Perspektive" einschließen müsse.[87] Weil empirisch keine dieser beiden möglichen Formen gegeben sei, kommt Gerhards zu seiner Diagnose eines europäischen Öffentlichkeitsdefizits. Da dadurch sowohl die Interessenvermittlung zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern als auch die Identitätsbildung auf europäischer Ebene behindert würden, seien Folgeprobleme bei der politischen Steuerung und bei der Sozialintegration zu erwarten.[88]

Diese Konzeption Gerhards' wurde in der späteren Forschungsdebatte teils massiv kritisiert, insbesondere da sie eine unzulässige Übertragung aus der Begriffswelt des Nationalstaats darstelle und den Eigentümlichkeiten des europäischen politischen Systems nicht gerecht werde.[89] Diese Auseinandersetzung trug teilweise dazu bei, die besonderen Merkmale einer transnationalen Öffentlichkeit wie der europäischen zu klären. Teilweise ist sie jedoch auch einfach auf den hier dargestellten prinzipiellen Gegensatz zwischen einem ‚föderalen' und einem ‚regulatorischen' Integrationsverständnis und den damit jeweils verbundenen Prämissen zur Legitimationsbasis der Europäischen Union zurückzuführen. Dies wird etwa in

85 Gerhards 1993:98–99, Gerhards 2000:287. In einer systemtheoretischen Analyse von Öffentlichkeit in modernen, ausdifferenzierten Gesellschaften entwickeln Gerhards und Neidhardt ein Modell mit mehreren Ebenen politischer Öffentlichkeit – von „Encounters", d. h. persönlicher Interaktion, über öffentliche Veranstaltungen bis zu massenmedialer Kommunikation –, in dem ebenfalls auf die besondere Bedeutung der Massenmedien eingegangen wird (Gerhards/Neidhardt 1991:54–56). In ähnlicher Weise wird die Rolle von Massenmedien z. B. bei Sievert 1998:63, van de Steeg 2002:507, Trenz 2003:163 hervorgehoben. Niklas Luhmann schließlich brachte sie mit seinem bekannten Diktum auf dem Punkt: „Was wir über unsere Gesellschaft, ja über die Welt, in der wir leben, wissen, wissen wir durch die Massenmedien" (Luhmann 2009:5).

86 Gerhards 1993:100, allg. ebd.:100–102; ähnlich Gerhards 2000:288–292.

87 Gerhards 1993:102, allg. ebd.:102–107; ähnlich Gerhards 2000:293–296.

88 Gerhards 1993:107.

89 Prominent etwa die Kritik bei Eder / Kantner 2000; zur Diskussion über Gerhards' Thesen vgl. allgemein die folgenden Abschnitte.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einem Beitrag von Klaus Eder, Kai-Uwe Hellmann und Hans-Jörg Trenz deutlich, die sich in einer „Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa" im Wesentlichen auf die Öffentlichkeit innerhalb eines elitären Netzwerks politischer und zivilgesellschaftlicher Akteure konzentrierten und Massenmedien nur im Rahmen „symbolischer Mobilisierung" durch die nationalen Regierungen berücksichtigten.[90] Wie Gerhards seinerseits kritisierte, verabschieden sie sich damit „unter der Hand von der Vorstellung einer *demokratischen* Öffentlichkeit"[91] – wobei eigentlich die Feststellung treffender wäre, dass sie sich von der Vorstellung einer *föderalen*, d. h. massenmedial getragenen und länder- wie politikfeldübergreifenden Öffentlichkeit verabschieden.

Angesichts der grundsätzlich unterschiedlichen Funktionen, die die politische Öffentlichkeit in den unterschiedlichen Integrationsmodellen erfüllen soll, ist diese Differenzierung von zentraler Bedeutung. Öffentlichkeitsstrukturen, die genügen würden, um eine Integration nach dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Modell zu legitimieren, können aus demokratischer Sicht unzureichend werden, wenn das politische System der EU sich in Richtung des europäisch-innenpolitischen Modells verändert – so wie es, wie weiter unten noch ausführlicher dargelegt wird, durch den Vertrag von Maastricht geschah.[92] In den folgenden Abschnitten soll deshalb spezifisch auf die Frage eingegangen werden, welche Bedingungen eine europäische Öffentlichkeit erfüllen müsste, um *innerhalb des europäisch-innenpolitischen (bzw. ‚föderalen') Paradigmas* eine legitimationsstiftende Wirkung entfalten zu können.

1.2.1 Europäische Öffentlichkeit als transnationale Vernetzung nationaler Mediensysteme

Der erste in der Forschung kontrovers diskutierte Aspekt ist Gerhards' Ausgangspunkt einer „einheitlichen europäischen Öffentlichkeit", die er als „einheitliches Mediensystem […], dessen Inhalte in verschiedenen Ländern Verbreitung finden und von den Bürgern in den verschiedenen Län-

90 Eder / Hellmann / Trenz 1998.

91 Gerhards 2002:147 (Hervorh. i. O.). In ähnlicher Form hebt Erik O. Eriksen hervor, reine Expertenöffentlichkeiten erfüllten nicht das „democratic proviso of openness and equal access" (Eriksen 2005:352).

92 Siehe unten, Erster Teil, Kapitel 2.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dern rezipiert werden, gleichsam eine ARD für Westeuropa" definiert.[93] Anders als auf nationaler Ebene existiere ein solches einheitliches Mediensystem für Europa nicht: Presse, Rundfunk und Fernsehen richten sich fast ausschließlich an ein rein nationales Publikum; lediglich eine kleine Anzahl von elitären Medien sowie „Mode- und Fachzeitschriften, die mit einem hohen Anteil an Bildern arbeiten können" konnten sich erfolgreich international ausrichten.[94] Diese Feststellung Gerhards' wurde auch in der späteren Forschung kaum in Zweifel gezogen. Wenngleich auch transnational ausgerichtete Medien in der Wissenschaft einige Aufmerksamkeit fanden,[95] ist ihr Publikum bis heute eher klein und elitär, während die Massenmedien, die eine breite Öffentlichkeit ansprechen, fast ausschließlich national ausgerichtet sind. Als Gründe für diese nationale Fragmentierung des europäischen Mediensystems zählt Gerhards verschiedene Aspekte auf, in erster Linie die europäische Sprachenvielfalt sowie kulturelle Unterschiede etwa in den Rezeptionsgewohnheiten.[96]

Folgt man dieser Sichtweise, so liegt es nahe, dass es kaum zu einer einheitlichen europäischen Öffentlichkeit kommen kann. So sieht etwa auch der Rechtswissenschaftler Dieter Grimm die Sprachunterschiede als zentralen Grund dafür, dass die „Aussichten auf eine Europäisierung des Kommunikationssystems […] vollends gar nicht" bestünden und es deshalb auch „kein europäisches Publikum" und „keinen europäischen Diskurs" geben könne.[97] Grimm führt dies auch als Argument gegen die Verabschiedung einer europäischen Verfassung an: Da die öffentliche Auseinandersetzung auf den nationalen Raum begrenzt bleibe, könne auch die demokratische Legitimation der EU nur abgeleitet über die Nationalstaaten erfolgen, nicht direkt durch eine europäische Bürgerschaft.[98]

---

93 Gerhards 1993:100.
94 Ebd.
95 Z. B. Brüggemann / Schulz-Forberg 2009, Paoli 2011, Varga 2011, Wallaschek 2020.
96 Gerhards 1993:100–102, ähnlich Gerhards 2000:288–291. Als weitere, weniger bedeutende Ursachen der nationalen Fragmentierung nennt Gerhards auch den aufwendigen Transport von Druckerzeugnissen über weite Distanzen sowie rechtlich-politische Hemmnisse im Rundfunkwesen, die allerdings mit der Liberalisierung des Fernsehmarktes seit 1989 weitgehend überwunden seien. Die Angleichung der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedingungen der Medien durch die europäische Medienpolitik wurde auch in der Kommunikationswissenschaft verschiedentlich in den Blick genommen (vgl. etwa Holtz-Bacha 2006).
97 Grimm 1995:41.
98 Ebd.:47–51; ähnlich, aber etwas weniger dezidiert Grimm 2016:117–119, 136–137. Vgl. auch Kielmansegg 1996:55–58, 66.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Gegenüber der Vorstellung eines einheitlichen europäischen Mediensystems wurde allerdings immer wieder argumentiert, dass europäische Öffentlichkeit auch innerhalb einer Vielzahl nationaler Mediensysteme entstehen könne. Statt einer „Überlagerung nationaler Öffentlichkeiten durch eine Superöffentlichkeit" plädiert etwa Jürgen Habermas dafür, dass „sich die intakt bleibenden Kommunikationskreisläufe der nationalen Arenen *füreinander* öffnen".[99] Auch Fossum und Schlesinger heben in ihrer Darstellung des föderalen Modells von europäischer Öffentlichkeit hervor, dass diese angesichts des multikulturellen Charakters der EU nicht monolithisch zu denken sei, sondern als ein „complexly articulated set of particular communicative spaces whose precise interrelations remain undetermined".[100] Klaus Eder und Cathleen Kantner führen dies in ihrer umfassenden Kritik an Gerhards' Konzept des europäischen Öffentlichkeitsdefizits weiter aus.[101]

Grundgedanke dieses Ansatzes ist, dass gemeinsame Diskurse über Themen gemeinsamen europäischen Interesses auch dadurch entstehen können, dass sich die Medien verschiedener Länder wechselseitig beobachten und in ihrer eigenen Berichterstattung auf die Darstellung in anderen Ländern eingehen. Obwohl die Medien nicht von demselben Publikum konsumiert werden, können sie auf diese Weise dennoch eine gemeinsame europäische Öffentlichkeit bilden, in der es zu gleichzeitigen, zusammenhängenden Debatten mit transnationalen Meinungsbildungsprozessen kommt. In Anlehnung an eine Stelle bei Habermas[102] prägten Eder und Kantner hierfür die Formel, dass es für die gemeinsame Öffentlichkeit entscheidend sei,

> ob in einem anonymen Massenpublikum *zur gleichen Zeit die gleichen Themen unter gleichen Relevanzgesichtspunkten* […] kommuniziert wer-

99 Habermas 2001a:120 (Hervorh. i. O.), ähnlich auch Habermas 2014:531.

100 Fossum / Schlesinger 2007:16. Tatsächlich ist der Ansatz, dass eine europäische Öffentlichkeit durch die Vernetzung und ‚Europäisierung' nationaler Öffentlichkeiten entstehen könne, in der neueren Forschung weitgehend unumstritten (vgl. Risse 2015c:10, Adam 2015:3, Szymańska 2018:11, Sarikakis / Kolokytha 2020:318).

101 Eder / Kantner 2000.

102 Habermas 1996a:190: „Den Kern [eines politisch hergestellten Solidarzusammenhangs unter Bürgern] bildet eine politische Öffentlichkeit, die es den Bürgern ermöglicht, zur gleichen Zeit zu gleichen Themen von gleicher Relevanz Stellung zu nehmen."

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> den, ob also in diesem anonymen Massenpublikum Prozesse der Meinungs- und Willensbildung über strittige Themen in Gang kommen.[103]

Diese Definition wurde in der späteren Forschung wiederholt aufgegriffen und als zentrale Bedingung einer europäischen Öffentlichkeit behandelt.[104] Im Vergleich zu einem einheitlichen europäischen Mediensystem erscheint die Verwirklichung eines solchen Modells transnationaler Vernetzung weitaus weniger unwahrscheinlich.[105] Entsprechend wurde es nach der Jahrtausendwende auch als Grundlage für zahlreiche empirische Studien genutzt, die die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit thematisierten. Zur Operationalisierung dienten dabei etwa die Ähnlichkeit der Deutungsrahmen zwischen Medien verschiedener Staaten[106] oder das Ausmaß an transnationaler Kommunikation[107].

---

103 Eder / Kantner 2000:315 (Hervorh. i. O.), vgl. auch Kantner 2015:87.

104 Vgl. etwa Risse 2003:6, Risse 2015c:10–12; kritisch z. B. Tatur 2009:22, Preuß 2013:13, 16, Adam 2015:3. Manche Autoren weichen leicht von der Eder/Kantner-Formel ab, indem sie statt der ‚Relevanzgesichtspunkte' (d. h. des Deutungsrahmens) das ‚Relevanzniveau' (d. h. die Intensität der Berichterstattung) in den Blick nehmen (z. B. van de Steeg 2002:513, Meyer 2010:77). Marianne van de Steeg ergänzt dies dann um ein eigenes Kriterium der Ähnlichkeit im „frame of reference" (van de Steeg 2002:513). Anders formulierte, aber inhaltlich ähnliche Kriterien für eine europäische Medienöffentlichkeit entwickelt auch Myra Posluschny (vgl. Posluschny 2010:59–62).

105 So zählen bereits Eder und Kantner mehrere Beispiele auf, in denen es zu länderübergreifenden Meinungsbildungsprozessen gekommen sei (Eder / Kantner 2000:316–322). Speziell die Berichterstattung über den Korruptionsskandal der Europäischen Kommission 1999 wurde wiederholt als Beispiel für eine transnationale Vernetzung der Mediensysteme angeführt: Christoph O. Meyer stellt dar, welchen Einfluss transnationale Netzwerke von Brüssel-Korrespondenten bei der Aufdeckung der Affäre hatten (Meyer 2000, Meyer 2002, Meyer 2003); Hans-Jörg Trenz weist auf, dass die Intensität der Berichterstattung über den Skandal in Deutschland und Spanien synchron verlief, wenngleich die Bewertung sich in den beiden Ländern deutlich unterschied (Trenz 2000).

106 Vgl. z. B. van de Steeg 2002:509–510, Downey / Koenig 2006, Meyer 2007a:345–346, Meyer 2007b:229, van Cauwenberge / Gelders / Joris 2009, Zografova / Bakalova / Mizova 2012, de la Porte / van Dalen 2016:284, Barth / Bijsmans 2018.

107 Vgl. z. B. van de Steeg 2002:512–516, Koopmans / Erbe 2004, Erbe 2006, Erbe 2012, Koopmans / Statham 2010, Koopmans 2015, Brüggemann u. a. 2006:224–226, Meyer 2008:332, Meyer 2009:110, de la Porte / van Dalen 2016:284–285, Hepp u. a. 2016:82–87. Operationalisiert wird dies im Einzelnen auf recht unterschiedliche Weise, etwa durch die Bezugnahme auf Akteure oder Zitate aus Medien aus anderen europäischen Ländern.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Allerdings konzentrierten sich diese empirischen Studien – sofern sie sich nicht ohnehin auf einzelne Fallbeispiele beschränkten – in der Regel darauf, eine *relative* Veränderung, also eine Zunahme der transnationalen Kommunikation oder eine Konvergenz der Deutungsrahmen über die Zeit hinweg zu beschreiben. Als *absoluter* Maßstab für die Existenz einer (normativ im Sinne des ‚föderalen Modells' definierten) europäischen Öffentlichkeit ist die Formel von Eder und Kantner hingegen nicht eindeutig. Insbesondere lässt sie unklar, bis zu welchem Grad die Deutungsrahmen einer Debatte übereinstimmen müssen, um von ‚gleichen Relevanzgesichtspunkten' und damit von einer gemeinsamen Öffentlichkeit sprechen zu können.[108] Auch Kantners Definition als „übereinstimmende Problemdeutungen zu einem Thema bei durchaus kontroversen Meinungen dazu"[109] hilft kaum weiter, sondern verschiebt die Aporie nur auf den semantischen Unterschied zwischen ‚Problemdeutungen' und ‚Meinungen'. Gerade in quantitativen Studien, die den Grad an Europäisierung der Medien zu messen versuchten, kommt es daher immer wieder zu unterschiedlichen Operationalisierungen und entsprechend widersprüchlichen Ergebnissen.[110] Ein absolut formuliertes Kriterium der ‚Gleichheit' von Themen und Relevanzkriterien scheint also nicht optimal zu sein, um die Existenz einer europäischen Öffentlichkeit zu erfassen.[111]

Dennoch ist festzuhalten, dass die nationale Fragmentierung des Mediensystems in Europa jedenfalls nicht notwendigerweise auch eine Zersplitterung der Debatte bedeuten muss und damit auch nicht dazu führt, dass eine europäische Öffentlichkeit grundsätzlich unmöglich wäre. Allerdings

---

108 Vgl. etwa Risse 2003:6–7, Risse 2004:147–149.

109 Kantner 2004:58.

110 So sehen etwa van de Steeg 2006 oder Kantner 2015 eine recht weitgehende Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten, während Downey / Koenig 2006 oder Novy 2013 große Unterschiede zwischen nationalen Deutungsmustern ausmachen. Nach Thomas Risse sind bei der Deutung der europäischen Integration bestimmte allgemeine Konzepte – wie das Verständnis der EU als ‚Rechtsgemeinschaft' oder der Gegensatz zwischen ‚Vertiefung' und ‚Erweiterung' – europaweit verbreitet, auf der Detailebene aber größere Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festzustellen (vgl. Risse 2010:139, 155). Vgl. generell auch Tatur 2009:24–29, Adam 2015:5.

111 Einige Autoren weisen deshalb den Ansatz einer normativen Bewertung der Existenz einer europäischen Öffentlichkeit vollständig vollständig zurück und beschränken sich darauf, den Grad an Europäisierung unterschiedlicher Einzelmedien zu vergleichen: „Since there is no normative standard for what the ‚good' and the ‚weak' scope for a European public sphere might be, we can only measure and interpret Europeanisation processes proportionally" (Hepp u. a. 2016:76).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

macht diese Fragmentierung des Mediensystems einen wichtigen Unterschied zwischen der europäischen und den nationalen Öffentlichkeiten aus. Zwar sind auch Letztere keineswegs homogen oder gar monolithisch; ebenso wie die europäische Öffentlichkeit bestehen sie aus einer Vielzahl von Medien, die sich mit unterschiedlichen Diskursen an ihre jeweiligen Zielgruppen wenden. Da auf nationaler Ebene die Leitmedien in der Regel gesamtstaatlich ausgerichtet sind, spielen territoriale Grenzen innerhalb des Nationalstaats für die politische Debatte jedoch meist nur eine untergeordnete Rolle.[112] Im Gegensatz dazu lässt es die nationale Fragmentierung des europäischen Mediensystems zu, dass in europapolitischen Debatten durchaus eine Teilung des Diskurses entlang territorialer Grenzen auftreten *kann*. Ob es in einem bestimmten Fall tatsächlich dazu kommt, ist nicht zuletzt von bestimmten Umständen der Debatte abhängig, die weiter unten noch ausführlicher thematisiert werden sollen.[113]

1.2.2 Europäische Öffentlichkeit als ‚europäische Perspektive'

Ein zweiter stark diskutierter Kritikpunkt an Gerhards' These des europäischen Öffentlichkeitsdefizits ist die Frage nach einer ‚europäischen Perspektive' in der medialen Darstellung. Nachdem Gerhards ein einheitliches europäisches Mediensystem als unrealistisch ausgeschlossen hatte, betrachtete er die Möglichkeit einer europäischen Öffentlichkeit durch die „Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten", was „zum einen die Thematisierung europäischer Themen in den jeweiligen nationalen Medien, zum anderen die Bewertung dieser Themen unter einer europäischen, nicht nationalstaatlichen Perspektive" umfasse.[114] Auch in dieser Hinsicht verzeichnete Gerhards jedoch ein Defizit: Europäische Themen und Akteure

112 Zwar gibt es auch innerhalb der nationalen Öffentlichkeit regionale Medien, die nur einen territorial begrenzten Teil der Bevölkerung als Zielgruppe ansprechen; diese haben jedoch in der Regel keine Leitmedien-Funktion inne. Daniel Hopkins legt dar, wie in den USA die zunehmende Verdrängung von Regionalmedien durch nationale Medien im 20. Jahrhundert auch mit einer sinkenden Beteiligung an Regionalwahlen und einer stärkeren Ausrichtung des Wahlverhaltens an der nationalen Politik einherging (Hopkins 2018:198–226). – Einen Ausnahmefall bilden Medien in Regionen mit ausgeprägtem Autonomiebewusstsein (etwa *The Scotsman* und *The Herald* in Schottland, *La Vanguardia* in Katalonien oder *Gara* im Baskenland), deren eigener politischer Diskurs sich jeweils auch im Vorhandensein starker Regionalparteien widerspiegelt.

113 Siehe unten, Erster Teil, Kapitel 4.

114 Gerhards 1993:102.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seien in der Berichterstattung unterrepräsentiert, und die Bewertungsmaßstäbe der Medien orientierten sich üblicherweise allein am nationalstaatlichen Interesse.[115]

Tatsächlich wurde in der empirischen Forschung vor allem ersterer Aspekt – die Medienaufmerksamkeit für europapolitische Themen und Akteure – immer wieder als Indiz für die Herausbildung einer europäischen Öffentlichkeit aufgegriffen. Ebenso wie bei den Untersuchungen zur Ähnlichkeit nationaler Deutungsrahmen erwies sich dabei allerdings eine eindeutige Operationalisierung als außerordentlich schwierig, sodass insbesondere quantitative Studien zu sehr widersprüchlichen Ergebnissen gelangten.[116]

Auf grundsätzlichere Kritik stieß demgegenüber das zweite Element in Gerhards' Definition einer europäisierten Öffentlichkeit: die Bewertung von Themen aus einer europäischen Perspektive, deren Bedeutung er insbesondere für die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität im Gegensatz zu nur „nationalstaatliche[n] Nutzenerwägungen"[117] hervorhebt. Dieses Kriterium wurde in der späteren Forschung verschiedent-

115 Ebd.:102–107, ähnlich Gerhards 2000:293–299.

116 Vgl. etwa Neidhardt 2006:47–49, der am Vergleich einiger Arbeiten verdeutlicht, wie durch leicht unterschiedliche Messmethoden entweder ein sehr kleiner oder ein sehr großer Anteil von Europabezügen in deutschen Zeitungen festgestellt werden kann (ähnlich auch Tatur 2009:24). Neben Gerhards kommen (mit jeweils leicht unterschiedlichen Untersuchungszeiträumen, ausgewählten Medien und Operationalisierungen) beispielsweise auch Eilders / Voltmer 2003:259 und Machill / Beiler / Fischer 2006:149–151 zu dem Ergebnis eines nur geringen Anteils an EU-Berichterstattung; Sievert 1998:296–298, Trenz 2004:297–298, Pfetsch / Koopmans 2006:184–187, Brüggemann u. a. 2006:220–224 zeigen dagegen deutlich optimistischere Einschätzungen. Jan-Henrik Meyer beobachtet in seiner historischen Analyse der Berichterstattung über europäische Gipfeltreffen von 1969 bis 1991 ein deutliches, aber keineswegs lineares Wachstum der Medienaufmerksamkeit, die vor allem anlässlich des Gipfels von Maastricht deutlich anstieg (vgl. Meyer 2008:332, Meyer 2010:155–162); Hepp u. a. 2016:79–81 sehen von 1982 bis 2013 generell einen Anstieg der Medienaufmerksamkeit für europapolitische Themen (mit einem durch die bevorstehende Osterweiterung erklärbaren Peak im Jahr 2003), allerdings bei starken Schwankungen und Unterschieden zwischen verschiedenen Ländern. Van Noije 2010 schließlich stellt für die niederländischen Medien im Zeitraum 2004–2006 ein hohes Interesse für Gipfeltreffen und Krisen der EU, aber nur sehr wenig Bezüge auf ihre alltägliche Politik fest.

117 Gerhards 1993:99.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich aufgegriffen,[118] wobei empirisch das Fehlen einer so definierten gemeinsamen europäischen Perspektive bestätigt wurde.[119] In ihrer umfassenden Kritik an Gerhards' Konzept des europäischen Öffentlichkeitsdefizits wiesen Klaus Eder und Cathleen Kantner einen derartigen „inhaltlich bestimmte[n] Öffentlichkeitsbegriff" jedoch scharf zurück, da er „nicht genügend zwischen den Begriffen öffentlicher Kommunikation und dem Begriff kollektiver Identität" unterscheide. Da Öffentlichkeit gerade der Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Sichtweisen diene, könne ihre Existenz nicht daran gebunden sein, ob es eine Übereinstimmung der Perspektiven gebe. Vielmehr sei ein bewusst wahrgenommener Dissens gerade ein möglicher Indikator für Kommunikation.[120] An anderer Stelle unterstrich Kantner, die Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Perspektive verkenne „nicht nur die kommunikationstheoretischen Grundlagen öffentlicher politischer Kommunikation, sondern auch den liberalen Sinn von Öffentlichkeit insgesamt".[121]

Diese Kontroverse lässt sich auf Unterschiede in den von Gerhards einerseits und Eder und Kantner andererseits jeweils vertretenen Grundannahmen über die demokratische Funktion von Öffentlichkeit zurückführen, die hier als die deliberative und die liberal-pluralistische Öffentlichkeitstheorie bezeichnet werden sollen.[122] Ausgehend von Jürgen Habermas[103] versteht die deliberative Theorie Öffentlichkeit als einen Raum, in dem ra-

---

118 Vgl. etwa Grimm 1995:46 („[Eine politische Einheit] bedarf allerdings einer kollektiven Identität, wenn sie ihre Konflikte gewaltlos austragen, sich auf die Mehrheitsregel einlassen und Solidarität üben will"), Sifft u. a. 2007:128 („EU legitimation requires not just the public monitoring of EU governance, but also a common European discourse and some sense of belonging to a common community").

119 So etwa Brüggemann u. a. 2006:226–227, Sifft u. a. 2007, vgl. auch Neidhardt 2006:56. Eine gängige, wenn auch etwas unterkomplexe Operationalisierung bildet dabei die mediale Verwendung des Pronomens ‚wir' in Bezug auf ‚die Europäer' (vgl. Risse 2003:8, Brüggemann u. a. 2006:226–227, Sifft u. a. 2007:132–133 etc.).

120 Eder / Kantner 2000:308–309, allgemein ebd.:307–310.

121 Kantner 2004:119, allgemein ebd.:118–120; vgl. auch Meyer 2010:61–64.

122 Diese Unterscheidung knüpft an Latzer / Saurwein 2006:13–14 an. Vgl. auch Gerhards 1997, der die ‚diskursive' Öffentlichkeitstheorie nach Habermas der ‚liberalen' Theorie gegenüberstellt, sowie Gerhards 2002, wo er diesen Gegensatz (nun unter dem Begriffspaar ‚deliberativ' und ‚liberal-repräsentativ') auf die Debatte über die europäische Öffentlichkeit überträgt. Allerdings definiert Gerhards den Unterschied etwas anders: Er zielt dabei nicht auf die hier thematisierte Orientierung an einem gesamteuropäischen Gemeinwohl ab, sondern auf den Gegensatz zwischen dem Modell einer massenmedialen (d. h. allgemein zu-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tionale Argumente ausgetauscht werden, um eine kollektive Willensbildung im Sinne des Interessenausgleichs und eines gemeinsamen Wohls der Diskursteilnehmer zu ermöglichen. Die Frage, auf welcher Ebene eine solche diskursive Konstruktion des Gemeinwohls stattfindet, wird damit zum wesentlichen Kriterium für die Reichweite der Öffentlichkeit: Eine europäische Öffentlichkeit würde voraussetzen, dass das Gemeinwohl, das als Bewertungsmaßstab für Argumente dient, sich auf eine europäische, nicht auf eine nationale Gemeinschaft bezieht. Die Existenz einer europäischen Identität macht aus deliberativer Sicht also einen zentralen Unterschied zwischen einem europäisch-innenpolitischen und einem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Modell der öffentlichen Debatte über die europäische Politik aus.[124]

---

gänglichen und daher ‚liberal-repräsentativen') Öffentlichkeit und den etwa bei Eder / Hellmann / Trenz 1998 beschriebenen Expertenöffentlichkeiten, wo Deliberationsprozesse stattfänden, jedoch ohne Beteiligung der breiten Bevölkerung (vgl. Gerhards 2002:146–149). Der Unterschied zwischen ‚liberal-repräsentativ' und ‚deliberativ' entspricht bei Gerhards also eher dem, was hier als ‚föderales' und ‚regulatorisches' Öffentlichkeitsmodell bezeichnet wird. Infolgedessen beschreibt Gerhards dann auch sich selbst als Vertreter eines liberal-repräsentativen, Klaus Eder dagegen als Vertreter eines deliberativen Ansatzes. – Eine wiederum etwas andere Einteilung findet sich bei Stefanie Walter, die zwischen liberaler, diskursiver und partizipativer Öffentlichkeit unterscheidet (Walter 2017:751–754).

123 Vgl. etwa Habermas 1992:438–439, Habermas 1996b:287–289.

124 Wie Habermas selbst formuliert: „Was [für die Bürger] innerhalb eines Nationalstaats als eine Gemeinwohlorientierung zählt, verwandelt sich auf der europäischen Ebene in eine partikulare, auf das eigene Volk beschränkte Interessenverallgemeinerung, die mit jener europaweiten, in ihrer Rolle als Unionsbürger erwarteten Interessenverallgemeinerung in Konflikt geraten kann" (Habermas 2011:68). Allerdings fordert Habermas keine Auflösung dieses Gegensatzes. Vielmehr geht er von dem Modell einer doppelten Legitimation der EU durch die Unionsbürger *und* durch die Staatsvölker der Mitgliedstaaten aus und nimmt an, dass die Bürger „auf den beiden […] Legitimationsschienen eine jeweils andere Gerechtigkeitsperspektive einnehmen" würden (ebd.): „Auf der europäischen Ebene soll der Bürger gleichzeitig und gleichgewichtig sowohl als Unionsbürger wie auch als Angehöriger eines Staatsvolkes sein Urteil bilden und politisch entscheiden können" (ebd.:69). Wie genau der Einzelne mit möglichen Widersprüchen zwischen diesen zwei konkurrierenden Gemeinwohlorientierungen umgehen kann, legt Habermas nicht dar. Immerhin deutet er aber an, dass bei tieferen Eingriffen europäischer Entscheidungen in den Alltag, insbesondere wenn diese mit grenzüberschreitenden Umverteilungen einhergehen, die Rolle als Unionsbürger gegenüber der Zugehörigkeit zu einem nationalen Staatsvolk eine größere Bedeutung gewinnen müsse. Dass dies in der Rea-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Demgegenüber geht der liberal-pluralistische Ansatz überhaupt nicht von einer übergeordneten Gemeinwohlorientierung der Öffentlichkeit aus. Ziel der öffentlichen Debatte ist nach diesem Ansatz nicht der (als unrealistisch angesehene) Konsens durch den Austausch rationaler Argumente. Vielmehr beschränkt sich ihre Funktion auf die Erzeugung von Transparenz durch die Repräsentation verschiedener partikularer Interessen: Einerseits legt sie die Standpunkte verschiedener politischer Akteure offen und ermöglicht so den Bürgern die Kontrolle der Regierenden; andererseits bringen darin die verschiedenen gesellschaftlichen Interessengruppen ihre jeweiligen Positionen zum Ausdruck, die dann vom politischen System aufgegriffen werden können.[125]

Entscheidend ist, dass dieser Ansatz nicht nur zulässt, sondern sogar erwartet, dass sich öffentlich artikulierte Positionen jeweils an den partikularen Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen orientieren. Dies impliziert, dass auch Uneinigkeiten zwischen den Öffentlichkeitsteilnehmern erhalten bleiben, wenn deren Interessen nicht miteinander kompatibel sind.[126] Die Vielzahl der Perspektiven bei der medialen Bewertung der europäischen Politik spiegelt also lediglich die zugrundeliegende Vielfalt partikularer Interessen wider. Wesentlich für die Existenz einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit ist aus dieser Sicht nur die wechselseitige Wahrnehmung der in anderen Ländern vertretenen Positionen, auch wenn diese gegebenenfalls mit Verweis auf die jeweils eigenen nationalen Interessen zurückgewiesen werden:

> Sollten die britischen Medien einem in Großbritannien lebenden Publikum in englischer Sprache im wesentlichen die britische Position präsentieren und damit suggerieren, dass diese die „vernünftigere" oder die „einzig vernünftige" in diesem Streit sei, und die schwedischen Medien täten dasselbe, unterscheidet sich das nicht grundsätz-

---

lität nicht stattfinde, gefährde die Akzeptanz des europäischen Projekts (ebd.:78–79).

125 Vgl. Latzer / Saurwein 2006:13, die auf Grundlage dieser beiden Aspekte (Kontrolle der Regierenden durch die Bürger und Artikulation zivilgesellschaftlicher Interessen) noch eine weitere Differenzierung zwischen ‚liberal-repräsentativer' und ‚pluralistischer/partizipativer' Demokratie- und Öffentlichkeitstheorie vornehmen.

126 Vgl. Gerhards 1997:9–12, in Anlehnung an Ackerman 1989b.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lich von dem, was „linke" und „rechte" Medien im nationalen Diskurs tun: ihrem Publikum Argumente für die eigene und gegen mögliche andere Positionen zu liefern.[127]

Da die deliberative und die liberal-pluralistische Öffentlichkeitstheorie jeweils auf unterschiedlichen normativen Vorannahmen beruhen, scheinen sie auf den ersten Blick kaum miteinander versöhnbar zu sein. Einen Versuch hierzu macht Thomas Risse, der einen kausalen Zusammenhang zwischen transnationaler Kommunikation und der Entstehung eines europäischen Gemeinschaftsbewusstseins postuliert. Durch die wechselseitige Anerkennung als legitime Teilnehmer an einer gemeinsamen transnationalen Debatte verstünden die Europäer sich bereits als Mitglieder einer „europäischen Kommunikationsgemeinschaft". Dies schließe auch „ein Mindestmaß an kollektiver Identifizierung mit unseren Mit-Europäern" ein, die allerdings „nichts mit vor-sprachlicher oder gar primordialer Identität zu tun" habe, sondern „im öffentlichen Diskurs zuallererst konstruiert" werde.[128] Dieses Argument wurde von liberaler Seite jedoch teilweise zurückgewiesen: Ein vermehrter kommunikativer Austausch müsse keineswegs zu einer gemeinsamen Identität führen, sondern könne auch bewirken, dass Gegensätze stärker herausgestellt und nationale Identitäten unterstrichen würden.[129]

Wichtiger für die Frage, welche Bedingungen an ein ‚föderales' Modell politischer Öffentlichkeit zu stellen sind, erscheint allerdings ohnehin ein

---

127 Kantner 2004:118–119. Dementsprechend betonen Eder und Kantner die Möglichkeit von „koordiniertem Dissens" als Ergebnis einer Auseinandersetzung in der europäischen Öffentlichkeit. Als Beispiel hierfür führen sie die Debatte zur BSE-Krise an, in der britische Medien auf die Handelsfreiheit und kontinentale Medien auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Gesundheitsvorsorge als wichtigeres Gut appelliert hätten, beide Seiten jedoch auch auf die Ansprüche der jeweils anderen eingegangen seien (Eder / Kantner 2000:321–322).

128 Risse 2004:149, allgemein ebd.:148–151, ähnlich bereits Risse 2003:7–8. Jan-Henrik Meyer verweist zu Recht darauf, dass Risse damit in der Tradition des Kommunikationstheoretikers Karl W. Deutsch argumentiert, der bereits in den 1950er Jahren erwartete, dass die zunehmende transnationale Interaktion mit der Zeit zu einem transnationalen Gemeinschaftsbewusstsein führen werde (Meyer 2010:63, vgl. Deutsch u. a. 1969 [1957]:5, 36–37).

129 So etwa Meyer 2010:63. Eder und Kantner finden hingegen in der europäischen öffentlichen Debatte neben dem Rekurs auf „partikulare ökonomische Interessen oder partikulare Identitäten" auch eine „moralische Verantwortung gegenüber der Gesamtheit, die selbst in der härtesten Polemik die Argumente der anderen mitreflektiert" (Eder / Kantner 2000:322), was Risses Konzept einer ‚Kommunikationsgemeinschaft' recht nahezukommen scheint.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

anderer Aspekt: nämlich die Frage, ob tatsächlich (wie aus dem obigen Zitat Cathleen Kantners hervorgeht) die Vielzahl nationaler Perspektiven auf europäischer Ebene mit der Vielzahl weltanschaulicher – d. h. ‚linker' oder ‚rechter' – Perspektiven auf nationaler Ebene gleichzusetzen ist. Aus einer liberal-pluralistischen Öffentlichkeitstheorie heraus scheint dies zunächst plausibel, da unterschiedliche Perspektiven nach diesem Verständnis lediglich Gegensätze zwischen Kollektivinteressen widerspiegeln, die ebenso gut entlang nationaler wie entlang weltanschaulicher Grenzen verlaufen können. Im folgenden Abschnitt soll jedoch gezeigt werden, dass ein wesentlicher Unterschied zwischen einem mitgliedstaatlich-außenpolitischen und einem europäisch-innenpolitischen Konzept europäischer Öffentlichkeit gerade darin besteht, ob politische Ereignisse entlang von nationalen oder weltanschaulichen Mustern gedeutet werden.

1.2.3 Europäische Öffentlichkeit als Gegensatz von Weltanschauungen statt nationalen Perspektiven

Wie oben dargestellt, setzte sich gegenüber der Idee eines einheitlichen europäischen Mediensystems inzwischen weitgehend ein Konzept der europäischen Öffentlichkeit als diskursives Netzwerk durch. Führt man dieses Konzept weiter, so ist es sinnvoll, dieses nicht nur auf eine Vernetzung nationaler Öffentlichkeiten, sondern einzelner Medien zu beziehen. Dies entspricht der (in der postmodernen Öffentlichkeitstheorie gängigen) Erkenntnis, dass Öffentlichkeit auch auf nationaler Ebene keineswegs homogen ist, sondern sich immer aus vielfältigen Teilöffentlichkeiten zusammensetzt.[130] Letztlich führt damit jedes Medium seinen eigenen Diskurs, der sich aus seiner Ausrichtung auf ein bestimmtes Zielpublikum ergibt. Von einer gemeinsamen Öffentlichkeit ist nur insofern zu sprechen, als sich die Diskurse einzelner Medien teilweise mit denen anderer überlappen und somit Gemeinsamkeiten entstehen.[131] Die Unterschiede zwischen

130 So z. B. Roberts / Crossley 2004:14–16. Vgl. mit Bezug auf die europäische Öffentlichkeit auch Eder / Kantner 2000:308, Fn. 2, van de Steeg 2002:501–502, Risse 2004:146, Peters 2004:376 sowie ausführlich Mihelj 2007:450–454, die „gender, age, ethnicity, political orientation, religious persuasion, leisure time preferences, etc." (ebd.:451) als mögliche Trennlinien innerhalb der nationalen Öffentlichkeit anspricht, durch die vielfältige Teilöffentlichkeiten entstehen, in denen jeweils unterschiedliche Formen von Europäisierungsprozessen ablaufen können.

131 Vgl. van de Steeg 2002:508–512.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Medien verschiedener nationaler Herkunft sind also *a priori* nichts anderes als die Unterschiede zwischen Medien, die sich etwa an Zielgruppen mit bestimmten weltanschaulichen Positionen oder aus bestimmten sozialen Milieus wenden.

Innerhalb des politischen Systems werden diese Zielgruppen allerdings von jeweils anderen Akteuren repräsentiert: Während nationale Gegensätze ihren Ausdruck in den verschiedenen nationalen Regierungen finden, werden weltanschauliche Unterschiede von den verschiedenen Parteien institutionalisiert. So ist es kein Zufall, dass die nationalen politischen Öffentlichkeiten jeweils primär anhand der weltanschaulichen Unterschiede strukturiert sind: In den meisten europäischen Nationalstaaten liegt der wichtigste Unterschied zwischen den großen Qualitätsmedien in deren jeweiliger Ausrichtung, wobei sich oft eine linksliberale und eine konservative Tageszeitung gegenüberstehen. Das Mediensystem spiegelt dadurch wenigstens in groben Zügen die gleichen gesellschaftlichen Gegensätze wider wie das Parteiensystem, das ebenfalls oft durch je eine große Partei links und rechts der Mitte geprägt ist.[132] Unabhängig davon, dass die Verflechtung zwischen bestimmten Parteien und Medien im Einzelnen unterschiedlich eng ausfallen kann, entsteht so eine Korrelation zwischen der öffentlichen und der politisch institutionalisierten Meinungsbildung: Die Kollektivinteressen, die in den Medien konstruiert werden, sind dieselben, die über die Parteien in die politische Beschlussfassung einfließen. Letztlich ermöglicht erst diese Korrelation die gesellschaftliche Repräsentationsfunktion der Parteien und fördert so das Verständnis und die Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Bevölkerung.[133]

---

132 Colin Seymour-Ure stellte bereits 1974 fest, dass diese Ähnlichkeiten zwischen nationalen Medien- und Parteiensystemen darauf zurückzuführen sind, dass ihnen jeweils dieselben für eine Gesellschaft charakteristischen Spaltungen zugrunde liegen: „The same social forces that find expression in the party or parties of a political system tend to find expression also through the press" (Seymour-Ure 1974:159). Daniel Hallin und Paolo Mancini sprechen von einem „political parallelism" der Medien, der umso größer ist, je polarisierter das politische System und je wichtiger die Rolle ist, die Parteien – etwa im Vergleich zu korporatistischen Organisationen oder *special-interest groups* – für die politische Repräsentation spielen (Hallin / Mancini 2004:53–55). Diese Beobachtung lässt sich auch mikroökonomisch erklären, indem man sowohl Parteien als auch Medien als Anbieter versteht, die jeweils ein bestimmtes Zielpublikum (als Wähler- bzw. Leserschaft) erreichen wollen und dabei die gleichen sozialen Gruppen als ‚Absatzmärkte' entdecken (vgl. Jarren / Vogel 2009:87).

133 Ulrich Saxer spricht von einer „Korrelationsfunktion" moderner Massenmedien, die in der „Meinungs- und Attitüdenbildung und -abstimmung" besteht:

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Um diese Korrelation zwischen Öffentlichkeit und Politik auch auf europäischer Ebene zu erreichen, müsste auch hier die Konstruktion von Kollektivinteressen in den Medien und die Entscheidungsfindung im politischen System entlang derselben Gegensätze verlaufen. Doch die Frage, welches die entscheidenden politischen Gegensätze sind, ist gerade ein zentraler Unterschied zwischen dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen und dem europäisch-innenpolitischen Modell: Ersteres basiert vor allem auf intergouvernementalen Verhandlungen und stellt damit den Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen der *Nationalstaaten* in den Mittelpunkt. Letzteres betont hingegen die Rolle von Abstimmungen im Europäischen Parlament und damit den Konflikt zwischen den gesamteuropäischen *Parteien.* Zur Erzeugung von Legitimität sind deshalb jeweils unterschiedliche Strukturen der öffentlichen Debatte erforderlich.

So bietet die Wahl zum Europäischen Parlament, die im europäisch-innenpolitischen Modell die zentrale demokratische Rückkopplung zwischen dem politischen System und der Bevölkerung bildet, keinen Mechanismus, um Gegensätze zwischen Nationalstaaten zu lösen. Solange die politische Auseinandersetzung in der europäischen Öffentlichkeit also in erster Linie als Konflikt zwischen nationalen Interessen konstruiert wird, läuft die Legitimationsfunktion der Wahlen ins Leere: Die Bürger können nur zwischen verschiedenen weltanschaulich definierten Parteien wählen, jedoch wenig tun, um die diplomatische Position ihres eigenen Landes gegenüber den anderen Mitgliedstaaten zu fördern. Umgekehrt schaffen diplomatische Verhandlungen im Rat der EU, die im Zentrum des mitgliedstaatlich-außenpolitischen Integrationsverständnisses stehen, keine hinreichende Legitimation, wenn politische Problemlagen in der europäischen Öffentlichkeit entlang gesamteuropäisch-weltanschaulicher Linien gedeutet werden: Da jeder Bürger nur an der Wahl der eigenen Regierung teilnimmt, hat er kaum Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Rates insgesamt; bestimmte weltanschauliche Positionen, die es im Europäischen Parlament immerhin auf Fraktionsstärke bringen, sind im Rat überhaupt nicht repräsentiert.

Gerade aus einem liberal-pluralistischen Verständnis von Öffentlichkeit ist es für die Legitimierung eines europäisch-innenpolitischen Integrationsmodells also notwendig, dass die Meinungsbildung im öffentlichen Raum vor allem entlang weltanschaulicher, nicht nationaler Interessengegensätze

---

„Gerade demokratisch kontrollierte Massenkommunikationsmittel sollen ja Ausdruck der vorhandenen Meinungsvielfalt sein, diese aber auch in gewissem Maße verringern“ (Saxer 1974:22, 30; vgl. auch Jarren / Vogel 2009:86–87).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

erfolgt. Nur so findet eine Korrelation zwischen der medialen Debatte und der Entscheidungsfindung im politischen System statt, die es den transnationalen Parteien ermöglicht, ihre Funktion als Repräsentanten der europäischen Bevölkerung zu erfüllen.[134]

Zugleich steht dieser Ansatz aber auch nicht im Widerspruch mit der von Jürgen Gerhards vorgebrachten Forderung nach einer ‚europäischen Perspektive': Anders als die Kritiker dieses Ansatzes teilweise annehmen,[135] bedeutet der Bezug auf ein europäisches Gemeinwohl keineswegs einen einheitlichen Diskurs, sondern kann unterschiedliche weltanschauliche Interpretationen zulassen. Insbesondere schließt er auch Kritik am europäischen Integrationsprozess nicht aus – nur müsste sich diese Kritik aus weltanschaulich begründeten *gesamteuropäischen* Erwägungen speisen, nicht allein aus der Berufung auf nationale Interessen. Unabhängig davon, ob man die Funktion der politischen Öffentlichkeit also nur in der Herstellung von Transparenz und der Repräsentation partikularer Interessen oder auch in einer rationalen, gemeinwohlorientierten Willensbildung sieht, ist es für die Legitimierung eines europäisch-innenpolitischen Integrationsmodells notwendig, dass die öffentliche Bewertung europäischer Politik anhand gesamteuropäisch-weltanschaulicher Maßstäbe, nicht anhand nationaler Interessen erfolgt.[136]

Dieses Kriterium bietet zugleich eine Lösung für das weiter oben angesprochene Problem der ‚Gleichheit' von Deutungsmustern als Voraussetzung für europäische Öffentlichkeit: Wenn bei der Bewertung der europäischen Politik jeweils weltanschauliche Perspektiven vorherrschen, so ist es wahrscheinlich, dass Medien ähnlicher weltanschaulicher Ausrichtung unabhängig von ihrer nationalen Herkunft auch größere Gemeinsamkeiten aufweisen – während umgekehrt eine Bewertung anhand nationaler Interessen in der Regel auch bedeuten wird, dass die Trennlinien der verschie-

134 Bemerkenswerterweise wurde dieser Aspekt – trotz des wachsenden Interesses für die Rolle von Mediatisierungsprozessen für die Legitimität der europäischen Politik (vgl. Michailidou / Trenz 2013, Trenz / Michailidou 2014) – in der bisherigen Forschung kaum beachtet.

135 Vgl. Kantner 2004:119–120, Meyer 2010:61–62.

136 In ähnlichem Sinne fordert auch Ulrich K. Preuß in seiner Konzeption einer europäischen Öffentlichkeit eine „transnationale Codierung politisierbarer gesellschaftlicher Konflikte": „Auch diese Öffentlichkeit würde nicht auf einer homogenen europäischen Kommunikationsgemeinschaft beruhen, sondern bestünde aus einer unübersichtlichen Kakophonie von sehr unterschiedlichen Stimmen – aber diese Stimmen würden nicht mit nationalen Akzenten sprechen, sondern mit den Intonationen ihrer jeweiligen sehr unterschiedlichen sozialen Herkunft" (Preuß 2013).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

denen Diskursräume entlang der nationalen Grenzen verlaufen. Anstelle einer *absoluten* Gleichheit von Deutungsmustern in unterschiedlichen nationalen Öffentlichkeiten sollte bei der Frage nach einer ‚föderalen' europäischen Öffentlichkeit also das *relative* Gewicht nationaler und weltanschaulicher Trennlinien in der öffentlichen Debatte betrachtet werden. Entscheidend ist, *ob es unter Medien der gleichen weltanschaulichen Ausrichtung, aber unterschiedlicher nationaler Herkunft größere diskursive Übereinstimmungen gibt als unter Medien der gleichen nationalen Herkunft, aber unterschiedlicher weltanschaulicher Ausrichtung.*

Dass es bei der Deutung des europäischen Integrationsprozesses eine Vielzahl nationaler Diskurstraditionen gibt, wurde insbesondere von Juan Díez Medrano detailliert herausgearbeitet. Je nach Land werden der europäischen Integration in der öffentlichen Debatte verschiedene Bedeutungen zugeschrieben und etwa ihre Zielsetzung im Kontext der nationalen historischen Erfahrungen ganz unterschiedlich verstanden.[137] Barbara Pfetsch u. a. legen dar, dass nationale Unterschiede (speziell zwischen den kontinentalen Mitgliedstaaten einerseits und Großbritannien sowie der Schweiz andererseits) ein größeres Gewicht haben als Unterschiede zwischen Qualitäts-, Regional- und Boulevardzeitungen.[138] Auch Thomas Risse beobachtet, wie die Bedeutung ‚Europas' und damit auch der ‚europäischen Identität' zwischen den Mitgliedstaaten variiert:

> [I]dentification processes follow largely national pathways, which also explain the variations in the degree of Europeanization of identities and public spheres. The meaning constructions of Europe and the EU resonate with national and even local discourses in different ways and do not lead to homogeneity and one unified European identity.[139]

In Bezug auf den Übergang zu einem europäisch-innenpolitischen Modell der europäischen Öffentlichkeit wäre nun zu untersuchen, ob und inwieweit diese nationalen Deutungstraditionen durch weltanschauungsbezogene (also etwa ‚linksliberale' oder ‚konservative') Erklärungsmuster ergänzt oder gar abgelöst wurden. Leider gibt es bislang jedoch kaum Studien, die

137 Díez Medrano 2003, Díez Medrano / Gray 2010; vgl. auch Rovisco 2010, Novy 2013.
138 Pfetsch / Adam / Eschner 2008.
139 Risse 2010:7.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sich explizit diesem Vergleich zwischen nationalen Unterschieden einerseits und weltanschaulichen Unterschieden andererseits widmen.[140]

1.3 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurden zwei normativ aufgeladene Konzeptionen dargestellt, die als entgegengesetzte Legitimationsmodelle der europäischen Integration nebeneinander existieren. Während das *europäisch-innenpolitische Paradigma* auf die politische Selbstbestimmung einer gesamteuropäischen Bürgerschaft abzielt, die durch die Parteien im Europäischen Parlament repräsentiert wird, sieht das *mitgliedstaatlich-außenpolitische Paradigma* den Zweck der Integration vor allem in deren Nutzen für die Nationalstaaten.

Beide Modelle implizieren bestimmte Anforderungen an die Ausgestaltung der politischen Öffentlichkeit: Aus einer mitgliedstaatlich-außenpolitischen Sicht ist keine breite Debatte auf europäischer Ebene notwendig. Vielmehr genügt es, wenn es innerhalb kleiner, politikfeld- und themenspezifischer Expertenöffentlichkeiten zu transnationalen Meinungsbildungsprozessen kommt, in denen konkrete politische Probleme gelöst werden. Eine Auseinandersetzung, die über die Massenmedien einen großen Teil der Bevölkerung erreicht, ist allenfalls auf Ebene der Einzelstaaten erforderlich, wo die jeweiligen nationalen Interessen in der Europapolitik ausgehandelt werden. Dabei dominiert als Deutungsrahmen das nationale Gemeinwohl, sodass es zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten zu großen diskursiven Unterschieden kommen kann.

Das europäisch-innenpolitische Modell verlangt hingegen die Thematisierung wichtiger europapolitischer Fragen in einer breiten, grenzüberschreitenden Öffentlichkeit. Dies setzt nicht die Existenz europaweiter Me-

140 Eines der wenigen Beispiele ist die quantitative Untersuchung von Marianne van de Steeg zur Debatte über die Sanktionen der vierzehn EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich aufgrund der Regierungsbeteiligung der rechtspopulistischen FPÖ 1999/2000. Sie kommt darin zu dem Ergebnis, dass unter den europäischen Zeitungen tatsächlich die jeweilige weltanschauliche Ausrichtung der wichtigste Erklärungsfaktor für diskursive Unterschiede war, nicht die nationale Herkunft oder der Gegensatz zwischen Qualitäts- und Boulevardzeitungen (van de Steeg 2006). Allerdings ist unklar, inwiefern sich diese Beobachtung über den konkreten Einzelfall hinaus verallgemeinern lässt. Zahlreiche andere Untersuchungen analysieren die zunehmend kontroverse parteipolitische Auseinandersetzung über die europäische Integration (z. B. Grande / Kriesi 2015, Follesdal 2015), ohne aber einen direkten Vergleich zu zwischenstaatlichen Gegensätzen zu ziehen.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dien voraus, sondern kann auch dadurch erreicht werden, dass sich die Medien unterschiedlicher Staaten wechselseitig beobachten und für die Diskurse der anderen öffnen. Damit der europäisch-innenpolitische Ansatz einer demokratischen Legitimation über die Parteien im Europäischen Parlament erfolgreich sein kann, ist es jedoch erforderlich, dass die öffentliche Debatte in erster Linie nach weltanschaulichen Gegensätzen strukturiert ist. Auch in der medialen Debatte müsste deshalb die Bewertung der europäischen Politik entlang weltanschaulicher Kriterien, nicht entlang nationaler Interessen erfolgen; die Diskurse in Medien ähnlicher weltanschaulicher Ausrichtung müssten größere Ähnlichkeiten zueinander aufweisen als die Diskurse in Medien der gleichen nationalen Herkunft.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Der Vertrag von Maastricht als Konstitutionalisierungsschub

Die zwei Modelle der europäischen Integration wurden im vorangehenden Kapitel zunächst als Paradigmen dargestellt, die als unterschiedliche Interpretationsmuster und normative Entwürfe nebeneinander existieren. Betrachtet man jedoch den historischen Verlauf des Integrationsprozesses seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren, so ist empirisch eine Entwicklung zu beobachten, bei der sich die Strukturen der europäischen Politik und Gesellschaft über die Zeit in Richtung des europäisch-innenpolitischen Modells veränderten – freilich ohne dieses vollständig umzusetzen.

Diese Entwicklung zeigte sich auf verschiedenen Ebenen. Zum einen fand durch die zunehmende soziale Verflechtung zwischen den europäischen Staaten eine Entwicklung zu einer gesamteuropäischen Gesellschaft statt, die die Grundlage eines solchen Konzepts bildet. Wie vor allem Hartmut Kaelble wiederholt dargestellt hat, kam es zu einem Abbau sozialstruktureller Unterschiede zwischen den europäischen Ländern,[141] während sich zugleich die gesellschaftlichen Beziehungen – etwa in Form von Handel, Migration, Tourismus oder binationalen Eheschließungen – intensivierten und ein größerer Teil der Bevölkerung durch Aufenthalte in anderen europäischen Ländern Europa als Erfahrungsraum entdeckte.[142] Damit ging eine Transnationalisierung gesellschaftlicher Problemlagen einher, die eine Aushandlung politischer Entscheidungen entlang gesamteuropäisch-weltanschaulicher Gegensätze gegenüber dem Modell eines nationalen Interessenausgleichs plausibler machten.[143] Auch wenn im Fol-

141 Vgl. Kaelble 1987:152–155, Kaelble 2005:302–304, Kaelble 2007, Kaelble 2012.

142 Kaelble 2005:304–310. Zugleich verloren durch die Entkolonialisierung und den Rückgang der europäischen Emigration in die Vereinigten Staaten außereuropäische Erfahrungen an Bedeutung (ebd.:309).

143 Zur Entstehung einer europäischen Zivilgesellschaft vgl. auch Bieling 2010. Deutlich skeptischer zeigt sich hingegen Maurizio Bach, der insbesondere auf die sozioökonomischen Ungleichheiten sowie die soziale Exklusion in Europa verweist. Diese würden „in der Öffentlichkeit zwar zunehmend als interne Probleme der EU-Gesellschaft wahrgenommen", dabei fehlten jedoch „dem politischen System der EU in vielerlei Hinsicht die geeigneten institutionellen Instrumente und die nötige soziokulturelle Verankerung […], um nachholend jene

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

genden nicht näher auf diese langfristigen sozialen und ökonomischen Prozesse eingegangen wird, lassen sie sich als eine zentrale Triebfeder verstehen, die auch auf die Entwicklung des politischen Systems der EG/EU zurückwirkte.

Zum anderen zeigte sich die Entwicklung zu einem europäisch-innenpolitischen Modell auf politischer Ebene durch einen Konstitutionalisierungsprozess, in dem die Rolle der Nationalstaaten schrittweise zurückgedrängt und die unmittelbare Beziehung zwischen den europäischen Bürgern und der supranationalen Ebene gestärkt wurde.[144] Dieser Prozess war keineswegs linear, sondern immer wieder von Krisen und gegenläufigen Entwicklungen gekennzeichnet. Dennoch bewirkte er insgesamt eine unübersehbare Veränderung in der Funktionsweise der Gemeinschaftsinstitutionen, wobei besonders der Vertrag von Maastricht in mehrerlei Hinsicht als wichtiger Konstitutionalisierungsschub herausragt. Im Folgenden soll

---

Institutionalisierung und Domestikation der *cleavages* zu erreichen, die der nationalen Vergesellschaftungsform nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa ihre relative Integrationskraft und Systemstabilität verliehen hatte" (Bach 2006:140). Letztlich stellt Bach damit allerdings nicht die Existenz grenzüberschreitender Verflechtungen in Zweifel, sondern nur die Fähigkeit des europäischen politischen Systems, adäquate Lösungen für daraus entstehende Probleme zu finden. Auffälligerweise schätzt er dabei in seiner institutionensoziologischen Analyse der EU die Rolle des Europäischen Parlaments sehr gering ein (ebd.:49, 72) und gelangt daher zu einer Diagnose des europäischen politischen Systems, die sehr stark von der Idee regulatorischer Governance geprägt ist und funktionierende demokratische Strukturen nur auf nationalstaatlicher Ebene verortet (ebd.:61–127). Ebenfalls skeptisch zeigt sich Achim Hurrelmann, der eine „demokratiefähige europäische Gesellschaft" zwar nicht für unmöglich hält, als Hindernisse dafür jedoch insbesondere die nur schwach ausgeprägte europäische Öffentlichkeit und Identität sieht (vgl. Hurrelmann 2005:92–93). Auf dieses Problem soll weiter unten in Kapitel 3 des Ersten Teils noch ausführlicher eingegangen werden.

144 Jopp / Matl 2005:22–28 teilen diesen Konstitutionalisierungsprozess (in Anlehnung an Wiener 2005:154–158) in drei Phasen ein: die „Integration" mit der weitgehend elitengesteuerten Bildung der supranationalen Institutionen, die im Wesentlichen den politischen Interessen der Nationalstaaten folgte, die „Europäisierung" durch das Binnenmarktprojekt, das mit einer Vielzahl von Rechtsakten starke Rückwirkungen auf die Gesellschaftsstrukturen der Mitgliedstaaten zeigte, sowie die „Politisierung" seit dem Vertrag von Maastricht, bei der verstärkt Legitimationsfragen öffentlich aufgeworfen wurden und in einer Folge von Vertragsreformen institutionelle Reformen durchgeführt wurden. Für einen eher diplomatiegeschichtlichen Überblick über die Entwicklung des europäischen Primärrechts und die Verhandlungen zu den verschiedenen Reformen bis 2016 vgl. auch Fischer 2016:23–112.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kurz die Entwicklung des politischen Systems der EG bis Ende der 1980er Jahre nachvollzogen werden, bevor anschließend ausführlicher auf die Maastrichter Reform eingegangen wird.

2.1 Die Entwicklung des politischen Systems der EG vor dem Vertrag von Maastricht

Wie oben bereits erwähnt, folgten die Anfänge der europäischen Einigung mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) noch weitgehend den funktionalistischen Vorstellungen einer nur sektoralen Integration einzelner Politikbereiche. Die wichtigsten Organe waren die drei Kommissionen, die eine in erster Linie technokratische Aufgabe erfüllten, und der Ministerrat, in dem die nationalen Regierungen einstimmig Beschlüsse fassen konnten. Zwar war im Vertrag über die Europäische Verteidigungsgemeinschaft auch die Gründung einer Europäischen Politischen Gemeinschaft vorgesehen, für die die erweiterte Versammlung der EGKS (der Vorläufer des Europäischen Parlaments) bereits 1952 einen umfassenden, föderalistisch inspirierten Verfassungsentwurf ausarbeitete. Aufgrund des Scheiterns des EVG-Vertrags wurde dieser jedoch nie Realität.[145]

Erste konkrete Schritte in Richtung einer Konstitutionalisierung leistete stattdessen zunächst vor allem der Europäische Gerichtshof mit seinen ebenfalls bereits erwähnten Entscheidungen in den Fällen Van Gend en Loos und Costa/ENEL, die die unmittelbare Wirkung und den Anwendungsvorrang des Europarechts etablierten. Der Fusionsvertrag, der 1965 die Institutionen der drei Gemeinschaften zusammenfasste, sorgte für eine einheitliche Organstruktur und einen Kompetenzzuwachs der Kommission, die jetzt für EGKS, Euratom und EWG gleichermaßen zuständig war. Überschattet wurde dies allerdings durch die Fouchetpläne von 1961/62 sowie durch die Politik des leeren Stuhls 1965/66, mit denen die französische Regierung unter Charles de Gaulle eine intergouvernementale Kehrt-

145 Zudem hatten sich bereits vor dem endgültigen Scheitern der EPG 1954 die nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten darauf geeinigt, den Vorschlägen der parlamentarischen Versammlung nicht in vollem Umfang zu folgen (Rittberger 2006, allgemein zur EPG vgl. auch Berthold 2003:23–37).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wende des Integrationsprojekts anstrebte.[146] Im Luxemburger Kompromiss, der diese Krise Anfang 1966 beendete, wurde der vertraglich vorgesehene Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat faktisch suspendiert und damit die Rolle der einzelnen Mitgliedsregierungen gestärkt.[147]

Schon kurz nach dem Rücktritt Charles de Gaulles als französischer Staatspräsident fasste 1969 allerdings der Gipfel von Den Haag neue Beschlüsse zur ‚Vollendung, Vertiefung und Erweiterung' der EG.[148] Alle drei Elemente lassen sich im Sinn einer fortschreitenden Konstitutionalisierung verstehen: Die ‚Vollendung' betraf insbesondere die schrittweise Einführung der sogenannten EG-Eigenmittel, durch die die Kommission von den Mitgliedstaaten finanziell unabhängiger wurde. Die ‚Erweiterung' wurde durch den Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks 1973 vollzogen. Sie verdeutlichte den Erfolg der supranationalen Gemeinschaften gegenüber der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA, die 1960 auf britisches Betreiben als rein zwischenstaatliches Alternativmodell gegründet worden war. Zwar blieb die EFTA auch nach dem britischen Übertritt bestehen, doch die Europäischen Gemeinschaften vereinten nun den größten Teil Westeuropas und stellten eindeutig die wichtigste regionale Organisation dar.[149]

---

146 Philip Bajon hebt hervor, dass De Gaulle mit der Politik des leeren Stuhls zunächst nicht nur das Ziel verfolgt habe, „die fortschreitende Supranationalisierung der EWG zu verlangsamen oder zum Stillstand zu bringen, sondern […] eine Systemkorrektur in Richtung auf eine Kooperation konföderierter, souveräner Staaten einzuleiten" (Bajon 2012:338).

147 Allerdings blieb die Kritik an der damit einsetzenden Veto- und Konsenskultur des Ministerrats in den folgenden Jahrzehnten ein dauerhaftes Thema der europäischen Integration. Philip Bajon geht davon aus, die Krise des leeren Stuhls habe durch ihre negativen Auswirkungen langfristig „sogar Argumente zu internen und öffentlichen Debatten über Veto-Politik beigesteuert, welche die Legitimität von Mehrheitsentscheiden verstärkten" (Bajon 2012:347, vgl. auch ebd.:326–331).

148 Zum Gipfel von Den Haag vgl. Bitsch 2007:165–195, Meyer 2016 sowie die Beiträge in van der Harst 2003.

149 Tatsächlich war die EFTA noch mit dem Ziel gegründet worden, letztlich eine gesamt-westeuropäische Freihandelszone im Rahmen der OEEC herbeizuführen (vgl. Kaiser 1997). Mit der EG-Erweiterung von 1973 erübrigte sich dieses Ziel weitgehend; die verbliebenen EFTA-Staaten wurden 1992 mit der Gründung des Europäischen Wirtschaftsraums in den EG-Binnenmarkt einbezogen. Die Erwartung, dass die EG zentralen Einfluss in der westeuropäischen Politik ausüben würde und sich zu einem wirtschaftlichen und politischen „bloc" von globaler Bedeutung entwickeln könnte, bildete dabei bereits beim ersten briti-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die ‚Vertiefung' schließlich beinhaltete eine Ausweitung auf neue Politikfelder: 1970 wurden der Davignon-Bericht über eine Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) vor allem in außenpolitischen Fragen sowie der Werner-Plan über eine schrittweise einzuführende Währungsunion verabschiedet. Ganz im Sinne der neofunktionalistischen Theorie erfuhr die europäische Integration damit erstmals einen Spill-over, der über rein ökonomische Bereiche hinausgriff. Allerdings ging dieser Vertiefungsprozess zunächst nicht mit einer Stärkung der supranationalen Organe einher: Der Werner-Plan wurde letztlich nicht umgesetzt, und die Europäische Politische Zusammenarbeit blieb rein zwischenstaatlich, ohne die Kommission und das Europäische Parlament einzubinden.[150] Auf dem Gipfel von Paris 1974 beschlossen die Staats- und Regierungschefs schließlich, künftig unter der Bezeichnung ‚Europäischer Rat' regelmäßige Treffen abzuhalten. Diese Einrichtung einer intergouvernementalen Parallelstruktur zu den Gemeinschaftsinstitutionen kann als eine weitere Schwächung des Supranationalismus gedeutet werden.[151]

Auf der anderen Seite bedeutete die – von den europäischen Föderalisten seit langem geforderte[152] – Direktwahl des Europäischen Parlaments seit 1979 einen klaren Schritt in Richtung eines unmittelbar auf die europäischen Bürger gerichteten Legitimationsmodells. Zwar war damit zunächst keinerlei Kompetenzausweitung des Parlaments verbunden, das weiter im Wesentlichen ein beratendes Organ blieb. Die Legitimation durch unmittelbare Wahlen führte jedoch zu einem neuen Selbstverständ-

schen EG-Beitrittsantrag 1961 ein zentrales Argument für Premierminister Edward Heath (Steininger 1997:562–563).

150 Der Werner-Plan wurde zwar wie vorgesehen eingeleitet, dann jedoch aufgrund anhaltender Interessengegensätze zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten sowie angesichts der globalen Währungskrise, die auch zum Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems führte, nach wenigen Monaten abgebrochen (vgl. Verdun 2002:74–80). Die Europäische Politische Zusammenarbeit wiederum zeigte in den 1970er Jahren einige Erfolge. Sie blieb allerdings ein informelles Forum, das nur der Koordination zwischen den Mitgliedstaaten diente, keinerlei Supranationalisierung vorsah und bis zur Einrichtung eines EPZ-Sekretariats im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte auch nahezu keinen institutionellen Unterbau hatte (vgl. Smith 2004:63–175).

151 Einen Überblick über die Entwicklung des Europäischen Rates bietet Wessels 2012, der den Europäischen Rat allerdings nicht allein als Ausdruck eines intergouvernementalen Modells versteht, sondern als Teil eines „fusion process" zwischen intergouvernementalen und supranationalen Herrschaftselementen.

152 Vgl. O'Connor 2014.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nis vieler Abgeordneter als Vertreter eines ‚europäischen Volkes'.[153] Außerdem begünstigte sie die Entstehung der gesamteuropäischen Parteienbündnisse, die im Lauf der 1970er Jahre gegründet wurden.[154]

Die frühen 1980er Jahre waren wiederum von einer schweren Krise der Integration geprägt, die insbesondere um den Konflikt über den britischen Beitrag zum EG-Budget kreiste.[155] Zugleich entstanden in dieser Zeit aber auch mehrere Pläne zu einer institutionellen Neuformierung der EG. Unter ihnen ragt vor allem der föderalistisch inspirierte Verfassungsentwurf hervor, der vom Europäischen Parlament unter der Federführung Altiero Spinellis ausgearbeitet und Anfang 1984 verabschiedet, von den Mitgliedstaaten jedoch nicht ratifiziert wurde.[156] Die Lösung des Budgetstreits auf dem Gipfel von Fontainebleau im Juni 1984 öffnete schließlich den Weg für die Einsetzung zweier zwischenstaatlicher Ad-hoc-Gremien, die konkrete Reformvorschläge ausarbeiteten: der Ausschuss für das ‚Europa der Bürger' unter dem Vorsitz von Pietro Adonnino und der Ausschuss für institutionelle Fragen, der von James Dooge geleitet wurde. Die Schlussberichte dieser Ausschüsse bildeten die Grundlage für eine Regierungskonferenz, die 1985 auf dem Gipfel von Mailand einberufen wurde und die erste größere Änderung der EG-Verträge vorbereitete.[157]

Dieser Reformvertrag, der Anfang 1986 als Einheitliche Europäische Akte (EEA) unterzeichnet wurde und am 1. Juli 1987 in Kraft trat, brachte einen weiteren Supranationalisierungsschritt. Zentral war vor allem das Mehrheitsprinzip im Ministerrat, das nun für Fragen des Binnenmarkts und einige weitere Politikbereiche eingeführt wurde. Dies bedeutete das

153 Der Begriff des „europäischen Volkes" geht zurück auf das von Altiero Spinelli verfasste *Manifest der europäischen Föderalisten*, in dem dieser 1958 die Direktwahl einer gesamteuropäischen verfassunggebenden Versammlung gefordert hatte (Spinelli 1958).

154 Den Anfang machte 1974 der Bund der Sozialdemokratischen Parteien der Europäischen Gemeinschaft (BSPEG), dem 1976 die christdemokratische Europäische Volkspartei (EVP) und die Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien in der Europäischen Gemeinschaft sowie 1979 die Europäische Föderation Grüner und Radikaler Parteien folgten. Zur Entwicklung der europäischen Parteien vgl. allgemein die Beiträge in Mittag 2006.

155 Zum langjährigen Konflikt um den britischen Beitrag vgl. Spence 2012.

156 Vgl. Pinder 2007:581–586, Palayret 2010, Müller 2016, Kaiser 2018:24–36. Einen Überblick über die Bestandteile des Spinelli-Entwurfs, die später in das EU-Vertragswerk übernommen wurden, bietet Ponzano 2010.

157 Zur europäischen Relance Mitte der 1980er Jahre allgemein vgl. Varsori 2013b und Ludlow 2013; zum Adonnino-Ausschuss vgl. Tousignant 2005 sowie Catala 2009:93–97.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ende des Luxemburger Kompromisses und schwächte die Rolle der einzelnen Mitgliedstaaten, die nun in bestimmten Fragen nicht mehr auf ein Vetorecht zurückgreifen konnten. Indem europäische Rechtsakte auch gegen den expliziten Widerspruch einzelner demokratisch gewählter Regierungen beschlossen werden konnten, zerbrach eine wichtige Legitimationskette, auf die das mitgliedstaatlich-außenpolitische Integrationsmodell aufbaute. Zugleich brachte die Einheitliche Europäische Akte auch eine vorsichtige Aufwertung des Europäischen Parlaments: Im Rahmen des sogenannten Zusammenarbeitsverfahrens konnte es nun Änderungsvorschläge zu EG-Rechtsakten machen, über die sich der Rat nur durch einstimmigen Beschluss hinwegsetzen konnte.[158] Sowohl das Mehrheitsprinzip im Ministerrat als auch das Zusammenarbeitsverfahren blieben jedoch auf einige wenige Politikfelder beschränkt.

Als folgenreich erwies sich zudem das Projekt zur Vollendung des Binnenmarkts, das die Europäische Kommission unter Präsident Jacques Delors parallel mit der Einheitlichen Europäischen Akte auf den Weg brachte. Es beinhaltete eine detaillierte Agenda, um bis Ende 1992 eine rechtliche Harmonisierung großer Teile der Marktordnung zu erreichen, die zuvor aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse im Ministerrat nicht möglich gewesen wäre.[159] Indirekt war dies auch eine Antwort auf die Entscheidungen Dassonville von 1974 und Cassis de Dijon von 1979, in denen der Europäische Gerichtshof das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung etabliert hatte, nach dem Waren, die in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäß hergestellt worden waren, grundsätzlich in allen übrigen Mitgliedstaaten verkauft werden konnten. Dies brachte insbesondere Verbraucherverbände dazu, sich für eine europaweite Angleichung der Produktionsstandards einzusetzen, und begünstigte damit die Harmonisierungsagenda der Kommission.[160] Das Binnenmarktprojekt, das mit einem starken Anstieg der Zahl europäischer Rechtsakte verbunden war, markierte insofern den Übergang von einer ‚negativen', vor allem auf den Abbau von Handelsschranken gerichteten, zu einer ‚positiven' Integration, also dem Aufbau eines detaillierten gemeinsamen Ordnungsrahmens.[161]

---

158 Für eine (zeitgenössische und föderalistisch inspirierte) Analyse der institutionellen Änderungen durch die EEA vgl. die Beiträge in Engel / Wessels 1992.

159 Vgl. das *Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts*, das die Kommission am 14. Juni 1985 veröffentlichte (Europäische Kommission 1985).

160 Alter / Meunier-Aitsahalia 1994:549–555.

161 Zur Unterscheidung zwischen negativer und positiver Integration vgl. Scharpf 1999:43–83.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte stellte jedoch einen Kompromiss dar, der keine Seite vollständig zufrieden stellte. Insbesondere Margaret Thatcher sah darin ein einmaliges Zugeständnis, das allein durch die von Großbritannien gewünschte Marktliberalisierung im Rahmen des Binnenmarktprojekts gerechtfertigt werde.[162] Befürworter der supranationalen Integration – die föderalistische Bewegung, aber auch die italienische Regierung – bemängelten hingegen, dass die Vertragsänderung nur eine unzureichende Stärkung des Europäischen Parlaments gebracht habe.[163] Zudem warf die Vollendung des Binnenmarkts zahlreiche neue Fragen auf: etwa wie sich die geplante Öffnung der Kapitalmärkte auf das Europäische Währungssystem auswirken würde oder wie nach dem angestrebten Abbau von Grenzkontrollen die innere Sicherheit zu gewährleisten sei.[164] Aus Sicht der meisten europäischen Regierungen blieben weitere Einigungsschritte deshalb unvermeidlich.

2.2 Die Neuerungen durch den Vertrag von Maastricht

Tatsächlich bildete die Einheitliche Europäische Akte nur den Auftakt einer lang anhaltenden Reformdynamik, die über den Vertrag von Maastricht von 1992 über die Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza 2001 sowie den gescheiterten Verfassungsvertrag 2004 bis zum Vertrag von Lissa-

---

162 In einer intergouvernementalistischen Analyse deutet Andrew Moravcsik die EEA-Verhandlungen als einen „interstate bargain", bei dem Deutschland und Großbritannien sich gegen Frankreich für eine Marktliberalisierung, Deutschland und Frankreich gegen Großbritannien für die institutionelle Reform einsetzten (Moravcsik 1991:34–35). Letztlich gelang es Deutschland und Frankreich, die britische Regierung durch die Drohung mit einem „two-tier Europe" zu einem Kompromiss zu bewegen. Die britischen Zugeständnisse blieben dabei jedoch auf ein Minimum begrenzt: „In the areas where the British government favored reform, such as liberalization of services trade, qualified majority voting triumphed. Elsewhere it failed" (ebd.:44).

163 Vgl. Corbett / Schmuck 1992:34, 48–49, Varsori 2013a:25. Bekannt wurde Altiero Spinellis Vergleich zwischen dem Europäischen Parlament und der Hauptfigur in Ernest Hemingways Novelle *Der alte Mann und das Meer:* So wie dieser zwar einen großen Fisch erlege, aber nur dessen Skelett nach Hause bringe, habe das Parlament mit dem Verfassungsentwurf von 1984 eine große Reform in Gang gesetzt, von der ebenfalls nur noch Knochen übrig geblieben seien (vgl. Corbett 2001:276).

164 Zu diesen Spill-over-Effekten vgl. Ludlow 2013:17–20.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bon von 2007 führte.[165] Dabei wurden nicht nur die Politikbereiche der Europäischen Gemeinschaften (später der Europäischen Union) deutlich erweitert, sondern auch die Vetorechte der einzelnen Mitgliedstaaten stark reduziert und die Rolle der Unionsbürger und des Europäischen Parlaments immer weiter ausgebaut. Im Rahmen dieser Entwicklung stellte der Vertrag von Maastricht den wohl wichtigsten Einzelschritt dar. Zum einen wurden mit ihm die Verträge der drei Europäischen Gemeinschaften geändert und insbesondere die EWG einer umfassenden Reform unterzogen – einschließlich ihrer Umbenennung in ‚Europäische Gemeinschaft', da die Bezeichnung allein als ‚Wirtschaftsgemeinschaft' ihren neuen Kompetenzen nicht mehr angemessen schien. Zum anderen war der Vertrag das Gründungsdokument der Europäischen Union, die nun als neue Dachorganisation der drei Gemeinschaften sowie als Rahmen für die neuen Politikbereiche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI) diente.

All diese Neuerungen von Maastricht folgten dabei keineswegs eindeutig dem Modell eines europäischen Bundesstaats: Auch wenn zeitgenössische wissenschaftliche Publikationen eine mögliche „Staatswerdung Europas" diskutierten,[166] blieb die Europäische Union letztlich ein Gebilde *sui generis.* Doch auf der Skala zwischen mitgliedstaatlicher Außenpolitik und europäischer Innenpolitik verlagerte sich die europäische Verfassungsordnung nun deutlicher in Richtung des letzteren Paradigmas als je zuvor. Dies betraf gleich mehrere Aspekte des politischen Systems, die im Folgenden näher betrachtet werden sollen.

2.2.1 Neue Politikbereiche

Ein *erster* offensichtlicher Konstitutionalisierungsschritt im Vertrag von Maastricht war die starke Kompetenzausweitung der europäischen Ebene. Wie oben dargelegt wurde, besteht einer der Unterschiede zwischen den beiden Integrationsparadigmen in der Zahl und gesellschaftlichen Relevanz der Politikfelder, die der überstaatlichen Ebene zugeschrieben werden. Während das funktionalistische Modell lediglich von einer sektoralen, auf einzelne Bereiche begrenzten Integration ausgeht, strebt das föderalistische Modell eine übergreifende Verfassungsordnung an, die als Rah-

165 Für eine Übersicht über alle Vertragsreformen vgl. Laursen 2012, darin zum Vertrag von;Maastricht speziell Mazzucelli 2012.

166 So Wildenmann / Besters 1991.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men für ganz unterschiedliche politische Aktivitäten dienen kann. In Bezug auf die europäische Einigung stellte der Vertrag von Maastricht hier einen wichtigen Wendepunkt dar: Waren die Europäischen Gemeinschaften bis in die 1980er Jahre weitgehend auf ökonomische Fragen begrenzt geblieben, so erhielten sie nun eine Vielzahl neuer Zuständigkeiten.

Diese Kompetenzausweitung war keine ganz neue Entwicklung; schon die Einheitliche Europäische Akte hatte die Befugnisse der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um verschiedene Politikfelder ergänzt. Dies betraf insbesondere die Verwirklichung des Binnenmarkts als „Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital […] gewährleistet ist“,[167] aber auch andere, mit dem Binnenmarktprojekt mehr oder weniger eng verwandte Bereiche wie die Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die Forschungsförderung und den Umweltschutz.[168] Mit dem Vertrag von Maastricht vervielfältigten sich die Zuständigkeiten der Gemeinschaft jedoch noch einmal und betrafen nun auch einige Politikbereiche ohne klaren ökonomischen Bezug. Unter anderem zählten zu den neuen Politikfeldern der EG die Verkehrssicherheit, die Förderung der allgemeinen und beruflichen Bildung, der Schutz des kulturellen Erbes und die Unterstützung des Kulturaustauschs, der Gesundheits- und Verbraucherschutz, der Ausbau der sogenannten Transeuropäischen Netze im Bereich der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur sowie die Entwicklungszusammenarbeit.[169]

---

167 Art. 8a EWGV-EEA.

168 Die entsprechenden Kompetenzen waren in Art. 118a, Art. 130f-130q sowie Art. 130r-130t EWGV-EEA kodifiziert.

169 Vgl. Art. 75 Abs. 1 Buchst. c, Art. 126–127, Art. 128, Art. 129–129a, Art. 129b-129d sowie Art. 130u-130y EGV. Zudem wurden auch die Kompetenzen in der Forschungs- (Art. 130f-130p EGV) und Umweltpolitik (Art. 130r-130t EGV) noch einmal erweitert. Für die Industriepolitik (Art. 130 EGV) wurde ein eigener Titel geschaffen, wenngleich sich die Kompetenz der Gemeinschaft hier auf die Koordinierung mitgliedstaatlicher Tätigkeiten beschränkte. Auch für die Bereiche Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr fand sich nun eine explizite vertragliche Grundlage (Art. 3 Buchst. t EGV), wenngleich nicht weiter spezifiziert wurde, auf welche Weise diesbezügliche Entscheidungen zustande kommen sollten: Eine dem Vertrag beigefügte Erklärung legte fest, dass die EG bis zu der für 1996 geplanten Regierungskonferenz „ihre Tätigkeit in diesen Bereichen auf der Grundlage der bisherigen Bestimmungen der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften fortsetzen“ werde (Erklärung zu den Bereichen Katastrophenschutz, Energie und Fremdenverkehr, 07.02.1992). Letztlich blieb es deshalb zunächst bei der (rechtlich umstrittenen) Praxis, derartige Maßnahmen auf Grundlage des Binnenmarkt-Artikels zu verabschieden (vgl. hierzu auch Jarass 1996:81–85).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die folgenreichsten und meist diskutierten Neuerungen waren jedoch die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU), das Abkommen über die Sozialpolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZJI). Mit ihnen griff die europäische Integration auf Politikbereiche über, die zuvor als Kernbestandteile der nationalen Souveränität gegolten hatten.

Die Vereinbarungen zur europäischen Währungsunion basierten dabei im Wesentlichen auf dem sogenannten Delors-Bericht, der im April 1989 präsentiert wurde. Bis dahin war die Währungszusammenarbeit auf das 1979 gegründete Europäische Währungssystem (EWS) begrenzt gewesen, das auf einer neu geschaffenen Korbwährung, dem ECU, beruhte. Zwischen dem ECU und jeder nationalen Währung der Mitgliedstaaten wurde ein Leitkurs festgelegt, von dem die realen Kurse um maximal 2,25 % abweichen durften.[170] Der Delors-Bericht nun sah in einem dreistufigen Plan die Einführung einer echten Währungsunion vor, die mit der Übertragung nationaler Hoheitsrechte verbunden war und daher zum Anlass für die Vertragsreform von Maastricht wurde.[171]

Kernbestandteil der Währungsunion war der Ersatz der nationalen Währungen durch eine Gemeinschaftswährung, die von der neu gegründeten Europäischen Zentralbank (EZB) herausgegeben wurde (Art. 105a EGV).[172] Bereits mit dem Inkrafttreten der zweiten Stufe galt ein allgemeines Verbot einer Finanzierung der Mitgliedstaaten durch die nationalen Zentralbanken; ab der dritten Stufe mussten diese zudem institutionell von den anderen staatlichen Organen unabhängig sein.[173] Zusammen mit

170 Bei Schwankungen, die diese Bandbreite nach oben oder unten überschritten, waren die nationalen Zentralbanken zum Eingreifen verpflichtet. Teilnehmer des EWS waren 1979 zunächst alle EG-Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Großbritannien. Die während der 1980er Jahre beigetretenen südeuropäischen Staaten schlossen sich dem EWS allerdings nicht unmittelbar an: Spanien beteiligte sich ab 1989, Portugal ab 1992, Griechenland sogar erst ab 1998. Großbritannien selbst trat dem EWS Ende 1990 im Verlauf der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht bei. Für einen Überblick über die Entwicklung des EWS bis 1998 vgl. Gros / Thygesen 1998:65–107.

171 Zum Verlauf der Vertragsverhandlungen im Einzelnen siehe unten im Zweiten Teil.

172 Für diese Gemeinschaftswährung wurde im Vertrag noch die Bezeichnung ECU verwendet (z. B. Art. 3a EGV). Die Verwendung des Namens ‚Euro' wurde erst auf dem Gipfel von Madrid 1995 beschlossen, wobei im Vertragstext noch bis zum Vertrag von Lissabon 2007 die alte Benennung erhalten blieb.

173 Art. 104–104a EGV, Art. 107 EGV.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der EZB bildeten sie nun das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Dieses übernahm die alleinige Zuständigkeit für alle geldpolitischen Entscheidungen, wobei als vorrangiges Ziel die Preisstabilität festgeschrieben wurde.[174] Mit dem ESZB wurde also eine neue einflussreiche Institution geschaffen, für deren Entscheidungen allein die europaweite Preisentwicklung ausschlaggebend war. Gegenüber der vorherigen Situation, in der jede nationale Zentralbank eigene, einzelstaatlich festgelegte Ziele verfolgt hatte, bedeutete dies eine wichtige Verschiebung der Ebene politischer Interessenaggregation.

Weniger weit ging die Integration im Rahmen der Wirtschaftspolitik, die sich im Wesentlichen auf eine engere Koordinierung der Mitgliedstaaten beschränkte.[175] Mit der Währungsunion war allerdings eine Einschränkung der haushaltspolitischen Hoheit der Mitgliedstaaten verbunden. Sowohl das jährliche Defizit als auch der Gesamtschuldenstand durften in ihrem Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt bestimmte Höchstwerte nicht mehr überschreiten. Außerdem wurde die sogenannte Nichtbeistandsklausel eingeführt, die eine Haftung der EG für Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten füreinander ausschloss.[176] Zusammen mit dem Verbot, öffentliche Haushalte durch die Zentralbank zu finanzieren, bedeuteten diese Regelungen zur Defizitbegrenzung eine unmittelbare Einschränkung der Budgethoheit der mitgliedstaatlichen Parlamente und schnitten damit tief in deren nationale Souveränität ein.

Hinzu kam noch die – in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur schon früh vertretene – Erwartung, dass die Währungsunion nicht ohne eine stärkere fiskalische Integration möglich sei und deshalb in der Zukunft noch weitere Übertragungen von Hoheitsrechten erforderlich machen würde.[177] Zu einem wichtigen Verhandlungsthema wurde insbesondere die Einführung einer Art Finanzausgleich zwischen den Mitgliedstaaten. So warnte bereits der Delors-Bericht vor „grave economic and political risks“, wenn die großen Unterschiede in der Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Mitgliedstaaten nicht reduziert würden.[178] Neben einer Lohnflexibilisierung und einer Vereinfachung der Arbeitnehmermobilität schlug er hierfür insbesondere auch eine Ausweitung der EG-Strukturfonds vor, mit denen Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung in weniger

174 Art. 105 EGV.
175 Art. 102a-103 EGV.
176 Art. 104c EGV (Defizitgrenze), Art. 104b EGV (Nichtbeistandsklausel).
177 Vgl. Jonung / Drea 2010:18–20.
178 Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:29.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

entwickelten Regionen finanziert werden sollten.[179] Tatsächlich vereinbarten die Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Maastricht in einem „Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt", bis 1993 einen neuen Kohäsionsfonds zu schaffen, aus dem Umwelt- und Infrastrukturprojekte in den ökonomisch schwächeren Staaten finanziert werden sollten. Nicht zuletzt die britische Regierung ging jedoch davon aus, dass die Umsetzung der Währungsunion noch zu weiteren, über den Vertrag hinausgehenden Souveränitätsübertragungen im Bereich der Haushalts- und Wirtschaftspolitik führen werde, und führte dies auch als einen Grund für ihre Nichtteilnahme daran an.

Eine weitere umstrittene Neuerung war das Abkommen über die Sozialpolitik, das von allen Mitgliedstaaten außer Großbritannien unterzeichnet und dem Vertrag von Maastricht in einem eigenen Protokoll beigefügt wurde. Dem war die 1989 feierlich proklamierte „Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer" vorausgegangen, in der sich die Mitgliedstaaten (ebenfalls mit Ausnahme Großbritanniens) zu verschiedenen sozialpolitischen Zielen bekannt hatten. Allerdings besaß die EWG für deren Verwirklichung zunächst keine Kompetenzen, sodass die Umsetzung der Charta allein den Einzelstaaten überlassen blieb. Mit dem Sozialabkommen wurde diese Kompetenzgrundlage nun geschaffen und der Gemeinschaft eine Rechtsetzungsbefugnis zur Festlegung bestimmter arbeitsrechtlicher Mindeststandards eingeräumt – etwa bei der Gleichbehandlung der Geschlechter, der Sicherheit am Arbeitsplatz, dem Kündigungsschutz oder der betrieblichen Mitbestimmung (Art. 2 SozPolGBAusnAbk). Auch wenn einige wichtige Felder (vor allem Mindestlöhne und Streikrecht) explizit ausgeschlossen wurden, bot das Abkommen wenigstens potenziell die Grundlage zu einer weitreichenden Europäisierung der Sozialgesetzgebung.[180]

---

179 Ebd. Der Bericht hob zwar hervor, dass es nicht Ziel der Regionalpolitik sein könne „to subsidize incomes and simply offset inequalities in standards of living, but to help to equalize production conditions", auf jeden Fall jedoch befürwortete er eine Ausweitung und effizientere Nutzung der zwischenstaatlichen Finanztransfers, „so that large-scale movements of labour do not become the major adjustment factor".

180 Vgl. Schulz 1996:96–99. In der Praxis blieben die auf Grundlage des Abkommens verabschiedeten Rechtsakte allerdings recht zurückhaltend. Dies war auch einer der Gründe, weshalb sich Großbritannien nach der Regierungsübernahme der Labour Party 1997 dem Abkommen doch noch anschloss, sodass es schließlich mit der Vertragsreform von Amsterdam in den Text des EG-Vertrags selbst übernommen werden konnte.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vollständig über den wirtschaftlichen Bereich hinaus trat der Vertrag von Maastricht schließlich mit den zwei Politikbereichen, die als ‚zweite' und ‚dritte Säule' der Europäischen Union (neben den drei Gemeinschaften als ‚erster Säule') bekannt wurden: die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

Vorläufer der GASP war die Europäische Politische Zusammenarbeit, die auf den Davignon-Bericht von 1970 zurückging und durch die Einheitliche Europäische Akte vertraglich verankert worden war. Allerdings beschränkte sich die EPZ auf bessere Konsultations- und Koordinierungsmechanismen und verpflichtete die Mitgliedstaaten lediglich, sich um eine gemeinsame Außenpolitik zu „bemühen". Wichtigstes Instrument war die einstimmige „Festlegung gemeinsamer Standpunkte", die jedoch nur „einen Bezugspunkt für die Politiken der Hohen Vertragsparteien" bilden sollte.[181] Demgegenüber verpflichtete die GASP die Mitgliedstaaten, „dafür Sorge [zu tragen], daß ihre einzelstaatliche Politik mit den gemeinsamen Standpunkten im Einklang steht". Außerdem führte sie das neue Instrument der „gemeinsamen Aktion" ein, die einstimmig beschlossen wurde, dann aber für die Mitgliedstaaten „bindend" war. Eine Brückenklausel erlaubte es, bestimmte Fragen bei der Durchführung solcher gemeinsamen Aktionen mit Mehrheit zu entscheiden.[182]

Zu den im Rahmen der GASP behandelten Fragen sollte schließlich „auf längere Sicht auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik" gehören, „die zu gegebener Zeit zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte".[183] Hierfür vereinnahmte der Vertrag von Maastricht die Westeuropäische Union: Diese Organisation, die 1954 gegründet worden war, umfasste 1991 bis auf Dänemark und das neutrale Irland sämtliche EG-Mitgliedstaaten. Nachdem sie während des Kalten Kriegs keine eigenständige Rolle gegenüber der NATO entwickelt hatte,[184] wurde sie nun als „integraler Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union" defi-

181 Art. 30 Nr. 1, Art. 30 Nr. 2c EEA.
182 Art. J.2 Abs. 2, Art. J.3 Abs. 4, Art. J.3 Abs. 2 EUV.
183 Art. J.4 Abs. 1 EUV.
184 Erst ab 1984 hatte es erste Versuche gegeben, die WEU wiederzubeleben. Zuvor hatten Frankreich und andere Mitgliedstaaten darauf gedrängt, die EPZ auf Verteidigungsfragen auszudehnen, was Großbritannien, aber auch neutrale Mitgliedstaaten wie Irland verhindert hatten. Die Reaktivierung der WEU bildete vor diesem Hintergrund eine Kompromisslösung, wobei die genaue Position der WEU zwischen EG / EPZ und NATO jedoch durchweg unklar blieb (vgl. Forster 1997).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

niert und erhielt die Aufgabe, „Entscheidungen und Aktionen der Union, die verteidigungspolitische Bezüge haben, auszuarbeiten und durchzuführen".[185] Obwohl das genaue Verhältnis zwischen EU und WEU offen blieb, wurde damit zum ersten Mal seit dem Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft ein genuin europäischer, nicht transatlantischer Rahmen für militärische Aktionen ermöglicht. Auch wenn eine Klausel ausdrücklich die Achtung vor den „Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten aus dem Nordatlantikvertrag" festschrieb,[186] drang die EU erkennbar in die Aufgabenfelder der atlantischen Allianz vor. An die Stelle einer Funktionsteilung zwischen zwei sektoralen Organisationen, von denen die EWG für Wirtschaft, die NATO für Sicherheit zuständig war, trat ein neues, unklares Verhältnis: Während die NATO nach dem Ende des Kalten Krieges einen neuen Daseinszweck suchte, verstand sich die EU nun als umfassende politische Regionalorganisation, die auch vor Fragen der Verteidigung nicht Halt machte.[187]

Die ‚dritte Säule' des Vertrags von Maastricht schließlich bildete die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, die dem Vertragstext zufolge der „Verwirklichung der Ziele der Union, insbesondere der Freizügigkeit" dienen sollte.[188] Sie umfasste eine Reihe von Politikfeldern, die von der Asyl- und Einwanderungspolitik über die Kontrolle der Außengrenzen, die Zusammenarbeit der Justizbehörden in Straf- und Zivilsachen bis zur Bekämpfung von Drogensucht, internationaler Kriminalität und Terrorismus sowie dem Aufbau des Europäischen Polizeiamts Europol reichten. Allerdings erhielt die EU dabei zunächst nur für die Visumspolitik eine eigene Rechtsetzungskompetenz.[189] In den übrigen Bereichen blieb ihre Zuständigkeit auf eine intensivierte Koordinierung der Mitgliedstaaten, die Durchführung konkreter gemeinsamer Maßnahmen und die

185 Art. J.4 Abs. 2 EUV.
186 Art. J.4 Abs. 3 EUV.
187 Dennoch konzentrierten sich die Bemühungen um eine neue europäische Sicherheitsstruktur nach 1992 zunächst auf die sogenannte Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI), ein Modell engerer Kooperation innerhalb der NATO. Erst nach dem britischen Regierungswechsel 1997 wurden konkrete Schritte für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) im Rahmen der GASP eingeleitet, die durch den Vertrag von Nizza 2001 institutionalisiert wurde. Durch den Vertrag von Lissabon wurde diese 2007 um eine Beistandsklausel ergänzt und in Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) umbenannt. Für die Konkurrenz zwischen EU und NATO vgl. Howorth / Keeler 2003, Howorth 2008.
188 Art. K.1 EUV.
189 Art. 100c EGV.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausarbeitung weiterer Übereinkommen beschränkt, die dann erneut von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden sollten. Mittels eines einstimmigen, von den Mitgliedstaaten zu ratifizierenden Beschlusses des Rates sollte es allerdings auch möglich sein, weitere Elemente der Justiz- und Innenpolitik in den Gemeinschaftsrahmen zu überführen.[190] Insgesamt verdeutlichte die ZJI also, dass auch die gemeinsame Innenpolitik künftig auf EU-Ebene gestaltet werden sollte. Die Union zog damit wenigstens teilweise hinter der Avantgarde aus Deutschland, Frankreich und den Benelux-Staaten nach, die 1985 und 1990 in den Schengener Abkommen die Kontrollen an ihren Binnengrenzen abgeschafft und zugleich gemeinsame Visa-Regelungen und eine intensivierte polizeiliche Zusammenarbeit eingeführt hatten.[191]

Zusammengefasst zeigt diese Vielzahl an Neuerungen einen Charakterwandel der EG/EU von einer im Wesentlichen auf den Wirtschaftsbereich spezialisierten Organisation zu einer Polity mit breit gefächertem Aufgabenspektrum. Auch wenn die Kompetenzen der supranationalen Organe mehr oder weniger stark ausgeprägt waren, gab es von nun an kaum noch ein Politikfeld, das sich dem europäischen Zugriff vollkommen entzog. Damit ging Maastricht weit über das Paradigma rein sektoraler Integration hinaus. Das Prinzip der ‚begrenzten Einzelermächtigung' – demzufolge die europäischen Organe nur in den Fällen und zu den Zwecken tätig werden können, zu denen sie durch die Verträge ausdrücklich autorisiert wer-

190 Art. K.3, Art. K.9 EUV. Durch den 1997 abgeschlossenen Vertrag von Amsterdam entwickelte sich die ZJI stark weiter: Zum einen wurden sämtliche zivilrechtlichen Bereiche in den EG-Vertrag übernommen, sodass die ‚dritte Säule' fortan nur noch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) umfasste. Zum anderen konnten auch PJZS-Rechtsakte nun allein durch einen einstimmigen Beschluss des Ministerrats erlassen werden; eine Ratifikation der nationalen Parlamente war nicht mehr nötig. Durch den Vertrag von Lissabon wurde 2007 schließlich auch die PJZS vergemeinschaftet, womit sich die Säulenstruktur der Union auflöste.. Zur ZJI im Vertrag von Maastricht und ihrer weiteren Entwicklung vgl. allgemein auch Monar 2012.

191 Da sich die technische Umsetzung verzögerte, traten die Schengener Abkommen erst 1995 in Kraft. In der Zwischenzeit waren ihnen noch die südeuropäischen EU-Mitglieder beigetreten; Österreich und die nordeuropäischen Mitgliedstaaten sowie die Nicht-EU-Länder Norwegen und Island folgten 1996. Durch ein Protokoll zum Vertrag von Amsterdam wurden die beiden Abkommen sowie alle darauf aufbauenden Regelungen schließlich in das EU-Recht integriert, wobei für Großbritannien und Irland eine Ausnahmeklausel eingeführt wurde. Zum Verlauf der Schengen-Verhandlungen vgl. Pudlat 2011, zur öffentlichen Debatte darüber Siebold 2014.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

den – behielt zwar seine rechtliche Gültigkeit.[192] Doch verfügte die EU nun über ein so weit gefasstes Netz an Kompetenzklauseln, dass europäische Rechtsakte in fast alle gesellschaftlichen Belange eingreifen konnten.[193]

2.2.2 Verschiebung der institutionellen Legitimationsgrundlage

Womöglich noch bedeutender als die Erweiterung der europäischen Kompetenzen waren *zweitens* die institutionellen Neuerungen des Vertrags von Maastricht, die sich unmittelbar auf das Legitimationsmodell der Gemeinschaften auswirkten. Wie oben dargestellt, ist ein zentraler Unterschied zwischen dem europäisch-innenpolitischen und dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Integrationsparadigma ihre Rechtfertigung durch Bezug entweder auf die europäischen Bürger oder die Mitgliedstaaten. Ersteres Modell zielt vor allem auf Mechanismen supranationaler Demokratie ab, während letzteres vor allem die nationalen Parlamente sowie die von diesen Parlamenten gewählten Regierungen der Mitgliedstaaten als Garanten demokratischer Legitimation sieht.

Der Vertrag von Maastricht bedeutete in dieser Beziehung eine weitreichende, wenn auch umstrittene und unvollständige Umwandlung des politischen Systems der EU: Durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheide

192 Tatsächlich erhielt es erst durch den Vertrag von Maastricht eine explizite Erwähnung im Text des EG-Vertrags: Dort wurde nun ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Gemeinschaft „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig" werde (Art. 3b EGV) – eine Formulierung, die die Verfasser des ursprünglichen EWG-Vertrags 1957 offensichtlich noch nicht für nötig erachtet hatten.

193 Dieter Grimm sieht hierin einen wesentlichen Unterschied zwischen der Europäischen Union und traditionellen internationalen Organisationen: In seiner Verteidigung des Konzepts staatlicher Souveränität spricht er internationalen Organisationen wie der WTO die Souveränität ab, da diese nur auf einzelne Politikfelder begrenzt seien, während Souveränität voraussetze, „dass eine politische Einheit nicht nur eine spezielle Funktion mit darauf begrenzten Hoheitsrechten wahrnimmt, sondern einen breiteren Aufgabenbestand mit einer entsprechenden Fülle hoheitlicher Befugnisse besitzt" (Grimm 2009:113). Anschließend schränkt er jedoch ein, die Europäische Union falle „in eine andere Kategorie. Sie übertrifft nach Aufgabenbestand, Kompetenzfülle und Organisationsdichte alle anderen supranationalen Organisationen, ohne jedoch die Schwelle zum Bundesstaat überschritten zu haben" (ebd.:114). In keinem anderen Fall werde deshalb „das traditionelle Verständnis von Souveränität so stark herausgefordert" (ebd.:118).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

im Rat wurden die Veto-Möglichkeiten einzelner Staaten stark reduziert, während zugleich das Europäische Parlament eine deutliche Aufwertung erfuhr. Hinzu kam die Einführung der europäischen Unionsbürgerschaft, durch die der Vertragstext erstmals explizit die einzelnen Bürger als Träger europarechtlich verankerter Rechte und Pflichten anerkannte.

Die Ausweitung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit[194] war eng mit den zusätzlichen Kompetenzen verbunden, die die Europäische Gemeinschaft durch den Vertrag erhielt. Diese stellten nicht in jedem Fall eine wirkliche Ausweitung der europäischen Tätigkeitsfelder war: Tatsächlich war die EG in zahlreichen dieser Politikbereiche, etwa der Umweltpolitik, bereits in den 1970er und 1980er Jahren aktiv gewesen. Sie stützte sich dabei auf die sogenannte Abrundungsklausel, die es dem Rat erlaubte, auch ohne ausdrückliche Befugnis einstimmig Vorschriften zu erlassen, sofern „ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich [erschien], um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen".[195] Wenn nun die Zuständigkeiten der Gemeinschaft in der Bildungsförderung, dem Gesundheits- und Verbraucherschutz, der Entwicklungspolitik und anderen Bereichen auch offiziell erweitert wurden, so bedeutete dies faktisch vor allem einen Übergang von der Einstimmigkeitsregel der Abrundungsklausel zum vertraglich festgelegten Mehrheitsprinzip. Nur für wenige neue Gemeinschaftskompetenzen (etwa in der Kultur-, Forschungs- und Asylpolitik) musste im Rat weiterhin Einstimmigkeit erreicht werden; für die Asylpolitik wurde aber durch eine Stufenregel ein Übergang zu Mehrheitsentscheiden ab 1996 vereinbart.

Zugleich wurden für all diese Politikbereiche starke Beteiligungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments geschaffen. Kernelement der Parlamentarisierung im Gesetzgebungsprozess bildete das sogenannte Mitentscheidungsverfahren, das nach seiner Stelle im EG-Vertragstext amtlich als „Verfahren nach Artikel 189b" bezeichnet wurde. Ähnlich wie das durch

194 Eine Entscheidung mit einfacher Mehrheit war im Rat nur in wenigen Fällen vorgesehen, etwa bei Verfahrensfragen. Für die meisten Beschlüsse war dagegen die qualifizierte Mehrheit nötig, deren Berechnungsmethode durch den Vertrag von Maastricht nicht geändert wurde: Nach Art. 148 Abs. 2 EGV waren dazu 54 von insgesamt 76 Stimmen erforderlich, wobei Luxemburg als kleinster Mitgliedstaat zwei Stimmen besaß, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien als größte Staaten jeweils zehn.

195 Art. 235 EWGV. Die Klausel selbst wurde durch den Vertrag von Maastricht nicht geändert, verlor jedoch durch die Vielzahl konkreter Einzelermächtigungen an praktischer Bedeutung. Zu ihrer Anwendung beispielsweise in der Umweltpolitik vgl. Schröer 1992:193, 298–299.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die EEA eingeführte Zusammenarbeitsverfahren („Verfahren nach Artikel 189c") gab es dem Parlament die Möglichkeit, vom Rat verabschiedete Entwürfe abzuändern. Während jedoch im Zusammenarbeitsverfahren der Rat die Abänderungen des Parlaments wieder verwerfen konnte,[196] besaßen im Mitentscheidungsverfahren beide Institutionen ein Vetorecht über die Beschlüsse: Wenn der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments ablehnte, trat ein paritätisch zusammengesetzter Vermittlungsausschuss zusammen, dessen Ergebnisse anschließend von beiden Organen bestätigt werden mussten, damit der Rechtsakt in Kraft treten konnte.[197] Das Mitentscheidungsverfahren orientierte sich also grob an dem deutschen Gesetzgebungsverfahren, das bei zustimmungspflichtigen Gesetzen ein ähnliches Wechselspiel zwischen Bundestag und Bundesrat vorsieht. Das bis dahin im Wesentlichen auf beratende Funktionen begrenzte Europäische Parlament erhielt damit konkrete Macht über die europäische Rechtsetzung, womit eine langjährige Forderung der europäischen Föderalisten erfüllt wurde.[198] Im Einzelnen umfasste das Mitentscheidungsverfahren eine Vielzahl von Politikbereichen, die von der Arbeitnehmerfreizügigkeit über die Anerkennung von Bildungsabschlüssen, die Vollendung des Binnenmarkts, die Bildungs- und Kulturförderung, den Gesundheits-

196 Im Einzelnen sah das Zusammenarbeitsverfahren ein komplexes Wechselspiel zwischen Kommission, Rat und Parlament vor. Nachdem der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Entwurf verabschiedet hatte, konnte das Parlament Abänderungen daran vornehmen. Der vom Parlament abgeänderte Entwurf wurde dann von der Kommission überprüft, die ihrerseits die Vorschläge des Parlaments übernehmen oder verwerfen konnte. Anschließend ging der Entwurf erneut an den Rat, der nun entweder die letzte Version der Kommission mit qualifizierter Mehrheit annehmen oder einstimmig eine eigene Fassung verabschieden (oder den Rechtsakt vollständig verwerfen) konnte. Das letzte Wort verblieb damit beim Rat, und letztlich war auch der Einfluss der Kommission noch größer als der des Parlaments.

197 Auch im Mitentscheidungsverfahren gab es noch verschiedene Detailregelungen, die Einfluss auf die Beschlussfassung nehmen konnten: So konnte das Parlament Änderungen an Vorschlägen des Rates jeweils nur „mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder" verabschieden, wogegen für die Annahme des im Vermittlungsausschuss beschlossenen Entwurfs „die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen" genügte. Zudem behielt die Kommission eine gewisse Macht über das Verfahren: Sofern sie die Änderungsvorschläge des Parlaments unterstützte, konnte der Rat diese mit qualifizierter Mehrheit übernehmen; über Änderungsvorschläge, die von der Kommission nicht gebilligt wurden, musste der Rat dagegen einstimmig beschließen.

198 Für die langfristigen institutionellen Auswirkungen des Mitentscheidungsverfahrens vgl. Rasmussen 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Verbraucherschutz, die Transeuropäischen Netze, das Forschungsrahmenprogramm bis zum Umwelt-Aktionsprogramm reichte. Neben dem Verfahren der Zusammenarbeit stellte es nach dem Vertrag von Maastricht das am meisten verwendete Einzelverfahren dar.[199]

Die Gesetzgebungskompetenzen waren jedoch nicht der einzige Bereich, in dem das Parlament durch den Vertrag gestärkt wurde. Des Weiteren erhielt es erstmals die Möglichkeit, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, sowie ein Ratifikationsrecht für bestimmte von der Gemeinschaft geschlossene internationale Verträge. Außerdem mussten sich die Mitglieder der Europäischen Kommission nun vor ihrer Ernennung einem Zustimmungsvotum des Parlaments stellen.[200] Diese neuen Regelungen verstärkten die parlamentarische Verantwortung der europäischen Exekutive – auch wenn der Einfluss des Parlaments auf die Kommission weiterhin deutlich geringer blieb als derjenige der meisten nationalen Parlamente auf ihre jeweilige Regierung.[201]

Gegenläufige Tendenzen zu dieser Parlamentarisierung der EG zeigten sich allerdings in der sogenannten zweiten und dritten Säule der Union, also den neuen Politikbereichen GASP und ZJI. Diese wurden explizit außerhalb des Gemeinschaftsrahmens abgeschlossen und sahen für die supranationalen Organe nur äußerst begrenzte Mitwirkungsmöglichkeiten vor.[202] Zudem wurde die Rolle des Europäischen Rats als wichtigstes inter-

---

199 Vgl. Art. 54 Abs. 2, Art. 57, Art. 100a, Art. 126 und 128, Art. 129–129a, Art. 129d, Art. 130i sowie Art. 130s Abs. 3 EGV. Das Zusammenarbeitsverfahren galt etwa für die Verkehrspolitik, die berufliche Bildung, die Strukturfonds, den Großteil der Umweltpolitik und die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 75 Abs. 1, Art. 127 Abs. 4, Art. 130e, Art. 130s Abs. 1 sowie Art. 130w EGV) sowie einige der im Sozialabkommen geregelten Bereiche (Art. 2 Abs. 2 SozPolGBAusnAbk). Daneben existierten noch verschiedene weitere Rechtsetzungsverfahren, bei denen das Parlament weniger Mitspracherechte besaß – so musste der Rat beispielsweise bei der Verabschiedung von Durchführungsverordnungen zur Kontrolle staatlicher Beihilfen das Parlament nur anhören und konnte dann mit qualifizierter Mehrheit allein entscheiden (Art. 94 EGV). Eine klare Systematik der verschiedenen Rechtsetzungsverfahren enthielt der Vertrag nicht.

200 Art. 138c, Art. 228 Abs. 3 UAbs. 2 EGV sowie Art. 158 Abs. 2 EGV. Keine Veränderung erfuhr die bereits zuvor existierende Möglichkeit des Parlaments, der Kommission mit einer Zweidrittelmehrheit das Misstrauen auszusprechen (Art. 144 EGV).

201 Zur Rolle des Parlaments bei der Ernennung und Kontrolle der Kommission und anderer EU-Exekutivorgane vgl. Corbett / Jacobs / Shackleton 2011:292–339.

202 Dies sollte sich erst durch spätere Vertragsreformen ändern: Insbesondere die ZJI wurde durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon schrittweise

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gouvernementales Organ aufgewertet. Er erhielt nun eine vage formulierte Lenkungsfunktion, indem er „der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ geben und „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest[legen]“ sollte.[203] Damit wurde für die Makrosteuerung des Integrationsprozesses das mitgliedstaatlich-außenpolitische Paradigma bestätigt. Doch auch wenn die Parlamentarisierung der EG unvollständig blieb, bedeuteten die Reformen vor allem für die alltäglichen Gesetzgebungsverfahren insgesamt doch eine klare Verschiebung in Richtung des Modells einer europäischen Innenpolitik.

Eine insbesondere auf symbolischer Ebene zentrale Neuerung des Vertrages war schließlich die Einführung der europäischen Unionsbürgerschaft. Wie oben beschrieben, hatte der Europäische Gerichtshof bereits im Van-Gend-en-Loos-Urteil festgestellt, dass die europäische Rechtsordnung nicht nur für die Mitgliedstaaten, sondern auch für den Einzelnen Rechte und Pflichten beinhaltete. Mit dem Konzept der Unionsbürgerschaft wurde dies nun auch im Vertragstext nachvollzogen und ein gemeinsamer Status für die europäischen Bürger geschaffen. Dieser war zwar juristisch an die Staatsangehörigkeit zu einem der Mitgliedstaaten gekoppelt (sodass insbesondere die Ein- und Ausbürgerungspolitik allein der nationalen Ebene überlassen blieb), beinhaltete aber eine Reihe von neuen Bürgerrechten, die über die nationalen Verfassungen hinausgingen. Darunter fielen insbesondere die Freizügigkeit im gesamten Unionsgebiet, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen am jeweiligen Wohnort, diplomatischen Schutz in Drittstaaten, in denen der eigene Staat nicht vertreten war, sowie ein Petitionsrecht an das Europäische Parlament. Außerdem wurde das Amt eines Europäischen Bürgerbeauftragten eingeführt, der vom Europäischen Parlament ernannt wurde und Beschwerden von Unionsbürgern sowie anderen Bewohnern des Unionsgebiets nachgehen sollte.[204]

---

vollständig ‚vergemeinschaftet‘ (d. h. in den EG-Vertrag und das Mitentscheidungsverfahren übergeführt). Und auch die GASP erfuhr eine gewisse Zentralisierung: Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde das Amt des Hohen Vertreters für die GASP geschaffen, der seit dem Vertrag von Lissabon zugleich Mitglied der Kommission und daher auch dem Europäischen Parlament verantwortlich ist. Außerdem verfügt der Hohe Vertreter seit 2010 über einen eigenen Europäischen Auswärtigen Dienst.

203 Art. D EUV.

204 Art. 8–8d sowie Art. 138d-138e EGV. Vgl. zu den Unionsbürgerrechten Kotalakidis 2000:147–205, Gerhards / Lengfeld 2013:122–132, zur integrations- und demokratietheoretischen Bedeutung der Unionsbürgerschaft auch Magnette

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Besonders deutlich wurde die Verbindung zwischen der Parlamentarisierung des Gesetzgebungsverfahrens und der Unionsbürgerschaft schließlich durch die vertragsrechtliche Anerkennung der gesamteuropäischen Parteienbündnisse, die sich aus den Fraktionen des Europäischen Parlaments heraus gebildet hatten. Obwohl diese Bündnisse bereits seit den 1970er Jahren existierten, hatten sie zunächst keinen formellen Status im Europarecht. Durch den Vertrag von Maastricht erhielten sie nun die Möglichkeit, sich als „[p]olitische Parteien auf europäischer Ebene" zu konstituieren, die dazu beitragen sollten, „ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen".[205]

Zusammengenommen zeigen die institutionellen Reformen des Vertrags von Maastricht also eine deutliche Veränderung des politischen Charakters der EG, die sich nun zunehmend als eine Organisation der europäischen Bürger, nicht nur der Mitgliedstaaten definierte. Zuvor war die Rückkopplung der europapolitischen Entscheidungen an den Bürgerwillen vor allem über die nationalen Parlamente erfolgt, denen die im Ministerrat versammelten nationalen Regierungen verantwortlich waren. In vielen Staaten wurden vor wichtigen Ratssitzungen Debatten im nationalen Parlament abgehalten, bei denen die Regierungen teils detaillierte Mandate zu ihrer Verhandlungsstrategie erhielten.[206] Durch die weitgehende Aufgabe der nationalen Vetorechte wurde diese Legitimationskette jedoch un-

---

1998:40–46, Reddig 2005, Calliess / Hartmann 2014. Paul Magnette betont allerdings auch, dass die Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft im Vertrag von Maastricht eine Kompromisslösung darstellte, deren genaue Tragweite von späteren Weiterentwicklungen abhängig blieb (Magnette 1998:46–50).

205 Art. 138a EGV. Jürgen Mittag und Eva Bräth beschreiben den Vertrag von Maastricht dementsprechend als Wendepunkt von der „Etablierungsphase" zur „Professionalisierungsphase" der europäischen Parteien (Mittag / Bräth 2006:705–706; vgl. auch Jansen / Schönlau 2006 sowie generell die Beiträge in Mittag 2006). In der Folge des Vertrags von Maastricht konstituierten sich ab 1992 mehrere der großen Parteibündnisse neu und änderten teils ihre Namen: Beispielsweise wurde aus dem Bund der Sozialdemokratischen Parteien der EG die Sozialdemokratische Partei Europas. Materielle Bedeutung erlangte der neue Rechtsstatus der europäischen Parteien vor allem ab 2003, als er zur Grundlage für ihre Finanzierung aus dem EG-Haushalt wurde.

206 Diese Vorabmandate spielen bis heute insbesondere in Dänemark eine wichtige Rolle, wo die Regierung seit 1973 rechtlich verpflichtet ist, ihre Verhandlungsstrategien vom Europaausschuss des Parlaments billigen zu lassen. Auch in Großbritannien ist es üblich, dass die Regierung vor Ratsverhandlungen im Parlament über ihre Position abstimmen lässt, obgleich diese Voten hier nicht bindend sind und nur eine (allerdings wichtige) symbolische Funktion erfüllen. In

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

terbrochen: Die Bürger jedes Landes konnten sich nun mit europäischen Regelungen konfrontiert sehen, denen keines ihrer auf nationaler Ebene gewählten Staatsorgane zugestimmt hatte. Die demokratische Untermauerung der Europapolitik musste stattdessen vom Europäischen Parlament und den darin vertretenen supranationalen Parteien ausgehen – also von der gesamteuropäischen Bevölkerung statt von den einzelnen Staatsvölkern.[207]

2.2.3 Weitere Aspekte der Konstitutionalisierung

Zu diesen zwei wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Maastricht kamen eine Reihe weiterer Aspekte hinzu, die ebenfalls zur Konstitutionalisierung der Europäischen Gemeinschaften beitrugen.

Ein *drittes* wichtiges Element war seine territoriale Dimension. In der Unsicherheit, die das Ende des Kalten Krieges in Europa ausgelöst hatte, übernahm der Vertrag die Funktion eines kontinentalen Ordnungsrahmens und untermauerte damit den Anspruch der EG/EU als umfassende politische Regionalorganisation. Anders als die neuen Politikfelder und die institutionellen Reformen ergab sich diese Funktion nicht unmittelbar aus dem Vertragstext und war deshalb weniger offensichtlich. In den Verhandlungen im Vorfeld des Gipfels von Maastricht spielten Entwürfe für eine gesamteuropäische Ordnung jedoch in verschiedener Hinsicht eine

---

Deutschland und Frankreich waren hingegen statt expliziter Verhandlungsmandate eher informelle Einflussformen gebräuchlich (vgl. Auel / Rittberger 2006:132–136). Bemerkenswerterweise wurden die formellen Mitspracherechte etwa des deutschen Bundestags bei der Formulierung der nationalen Europapolitik im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht sogar gestärkt, insbesondere durch den 1992 neu eingefügten ‚Europa-Artikel' im deutschen Grundgesetz (Art. 23 GG) sowie durch das 1993 verabschiedete Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) – während zugleich aufgrund der Reduzierung der nationalen Vetorechte im Rat nicht mehr gesichert war, ob die Bundesregierung diese vom Parlament mitformulierten Positionen würde durchsetzen können.

207 Allerdings wurde das Europäische Parlament im Vertrag von Maastricht selbst noch nicht als Vertretung der europäischen Bürger definiert. Stattdessen wurde die frühere Formulierung beibehalten, nach der es „aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten" bestehe (Art. 137 EGV). Erst mit dem Vertrag von Lissabon wurde dies durch die Formulierung ersetzt, dass sich das Parlament „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger" zusammensetze (Art. 14 EUV-Lissabon).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rolle. Zum einen bekundeten die Regierungen fast aller EFTA-Mitglieder ihren Beitrittswillen zu den Gemeinschaften.[208] Zum anderen sollten die Verhandlungen von Maastricht die Grundlage für eine Intensivierung der Gespräche mit den mittel- und osteuropäischen Staaten dienen, die mit dem Ende des Kalten Krieges ihre volle Souveränität zurückerlangt hatten und sich nun in einer ungewissen Übergangsphase zur Demokratie befanden.[209] Auch wenn der Vertrag keine expliziten neuen Bestimmungen zur Erweiterung enthielt,[210] blieb das Verhältnis zwischen politischer Vertiefung und geografischer Erweiterung in den Verhandlungen dauerhaft präsent.[211] Die EU dehnte ihre Rolle als westeuropäische Ordnungsmacht damit auf den gesamten Kontinent aus.

---

208 Österreich und Schweden, die den EG zuvor hauptsächlich aus Gründen der politischen Neutralität ferngeblieben waren, reichten noch vor dem Gipfel von Maastricht formelle Beitrittsanträge ein (Juli 1989 und Juli 1991); Finnland, die Schweiz und Norwegen folgten wenig später (März, Mai und November 1992). Außerdem wurden 1990 Verhandlungen über einen Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) aufgenommen, der die EFTA an den EG-Binnenmarkt anschließen sollte. Das EWR-Abkommen wurde am 2. Mai 1992, also wenige Monate nach dem Vertrag von Maastricht, unterzeichnet und trat am 1. Januar 1994 in Kraft. Außer der Schweiz, die die Ratifikation in einem Referendum ablehnte, beteiligten sich sämtliche EFTA-Staaten daran. Nach dem EG-Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens 1995 waren das allerdings nur noch Island, Norwegen und Liechtenstein. Kern des EWR ist die Übernahme des EG-Binnenmarktrechts durch die EFTA-Mitgliedstaaten, die dafür vollen Zugang zum Binnenmarkt erhielten.

209 Vielfach wurde befürchtet, der Wegfall der sowjetischen Kontrolle könne zu einem Machtvakuum, zu nationalistischen Ausbrüchen oder – wie in Jugoslawien – gar zu Krieg und Gewalt führen. In dieser Situation wurde zunächst die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) als möglicher Rahmen für die Entwicklung eines gesamteuropäischen Ordnungssystems gesehen: 1992 fand eine KSZE-Nachfolgekonferenz in Helsinki statt; 1994 wurde ihre dauerhafte Institutionalisierung und Umbenennung in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschlossen. Sehr bald jedoch konzentrierte sich die Debatte auch auf eine mögliche Osterweiterung der Europäischen Gemeinschaften, die im Vergleich zur KSZE ein solideres institutionelles Gefüge aufwiesen und mit dem Zugang zum Binnenmarkt zudem einen starken wirtschaftlichen Anreiz für die mittel- und osteuropäischen Staaten boten (vgl. auch Wirsching 2012:72–77).

210 Die einzige Änderung bestand darin, dass die entsprechenden Regelungen aus den drei Gemeinschaftsverträgen nun in Art. O EUV übertragen wurden, sodass neue Mitgliedstaaten formal nicht mehr den Gemeinschaften, sondern der Union insgesamt beitraten.

211 Auf dem Gipfel von Maastricht selbst verabschiedete der Europäische Rat eine Erklärung, in welcher er explizit daran erinnerte, „daß der Vertrag über die Eu-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auf indirekte Weise entsprach diesem gesamteuropäischen Anspruch auch die Möglichkeit einer inneren Differenzierung, die durch den Vertrag von Maastricht eingeführt und vor allem unter dem Schlagwort eines ‚Europa der zwei Geschwindigkeiten' diskutiert wurde. Dies betraf insbesondere die Einführung einer gemeinsamen Währung, an der sich nur diejenigen Mitgliedstaaten beteiligen sollten, die bestimmte Konvergenzkriterien erfüllten,[212] die sogenannten Opt-out-Regelungen für Großbritannien und Dänemark, denen das Recht zugestanden wurde, eine eigene nationale Währung beizubehalten, sowie das Sozialabkommen, das den Vertrag ergänzte, aber von Großbritannien als einzigem Mitgliedstaat nicht unterzeichnet wurde.

Diese nationalen Ausnahmebestimmungen standen auf den ersten Blick dem europäisch-innenpolitischen Gedanken einer Union gleichberechtigter Bürger entgegen.[213] Sie spiegelten jedoch das Bestreben nach einem einheitlichen Dokument wider, das die komplexe europäische Rechtsordnung vollständig abdecken sollte, und waren insofern auch ein Zeichen der konstitutionellen Stärke des EU-Vertrags. Noch das 1985 von nur fünf Mitgliedstaaten unterzeichnete Schengener Abkommen war eher dem funktionalistischen Ansatz gefolgt, für jedes Politikfeld eigene, sachlich begrenzte Vertragsregimes unter den dazu bereiten Partnern zu schaffen. Die Binnendifferenzierung im Vertrag von Maastricht entsprach hingegen der

---

ropäische Union, über den die Staats- und Regierungschefs jetzt Einvernehmen erzielt haben, vorsieht, daß jeder europäische Staat, dessen Regierungssystem auf demokratischen Grundsätzen beruht, einen Antrag auf Beitritt zur Union stellen kann" (Europäischer Rat 09.12.1991:1159). Konkrete Schritte für die Osterweiterung wurden im Juni 1993 mit dem Beschluss der sogenannten Kopenhagener Kriterien eingeleitet, die die generellen Bedingungen für eine EU-Mitgliedschaft definierten. Die Aufnahme von Verhandlungen erfolgte schließlich 1997 nach Verabschiedung des Vertrags von Amsterdam.

212 Im Einzelnen handelte es sich dabei um eine niedrige Inflation, eine „auf Dauer tragbare" öffentliche Haushaltslage, einen stabilen Wechselkurs sowie niedrige langfristige Zinssätze (Art. 109j EGV). Da zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses nicht absehbar war, wie viele der Mitgliedstaaten diese Kriterien erfüllen würden, führte der Vertrag für die Währungspolitik eine eigene Kategorie von „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt", ein (Art. 109k EGV).

213 Die nationalen Ausnahmebestimmungen bewirkten, dass bestimmte Regelungen in zentralen Bereichen der europäischen Politik nicht für alle europäischen Bürger gleichermaßen galten, sondern nur in Abhängigkeit von deren Staatsangehörigkeit bzw. Wohnsitz. Sie entsprachen damit eher dem intergouvernementalen Prinzip, nach dem sich die Mitgliedstaaten nur dann an der Integration bestimmter Politikbereiche beteiligen, wenn sie dies als Teil ihres nationalen Interesses sehen.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Logik einer nationalen Verfassung mit speziellen regionalen Autonomiebestimmungen: Selbst wenn einzelne Länder sich an bestimmten gemeinsamen Politiken nicht beteiligten, blieb die Einheit der Rechtsordnung unter dem Dach der Europäischen Union gewahrt. Die Norm für die Länder des Kontinents war damit nicht mehr die souveräne Einzelstaatlichkeit, sondern die Mitgliedschaft in der EU; territoriale Differenzierungen erfolgten durch Ausnahmeklauseln *innerhalb* der vom EU-Vertrag vorgegebenen Ordnung, nicht durch ein variables System verschiedener gleichrangiger Vertragsregimes mit jeweils unterschiedlichen Mitgliedsparteien.[214]

Ein *vierter* Aspekt, an dem sich der Konstitutionalisierungsschub von Maastricht zeigte, waren die Begrifflichkeiten, die in den Vertragsentwürfen gebraucht wurden, um den Charakter der Europäischen Union und des Integrationsprozesses zu beschreiben. Diese Begriffe hatten keine eindeutige juristische Bedeutung, spiegelten aber auf symbolischer Ebene das Bestreben wider, die Europäische Union konzeptionell an die Bundesstaatlichkeit heranzuführen. Dies galt etwa für den Namen ‚Europäische Union' selbst, der auf das Hertensteiner Programm der europäischen Föderalisten von 1946 zurückging und in der *Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union* des Europäischen Rates von 1983 sowie im föderalistisch inspirierten Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments von 1984 aufgegriffen worden war.[215]

Allerdings blieb die Reform auf dieser symbolischen Ebene unvollständig und weniger eindeutig als in anderen Bereichen. Insbesondere scheiterte in den Maastrichter Verhandlungen auch der Versuch, den neuen Vertrag als „eine neue Stufe der schrittweisen Verwirklichung einer Union mit

214 Bezeichnenderweise wurde auch das Schengener Abkommen – samt sämtlicher darauf aufbauenden Regelungen – durch die Reform von Amsterdam in ein Protokoll zum EU-Vertrag übernommen, wobei die nicht daran beteiligten Mitgliedstaaten (Großbritannien und Irland) wiederum ein Opt-out erhielten. Erst im Zuge der Finanzkrise ab 2009 erfolgte eine Rückkehr zu der Strategie, das EU-Vertragswerk um eigenständige Verträge zu ergänzen, die jeweils nur von einem Teil der Mitgliedstaaten unterzeichnet wurden (etwa das ESM-Abkommen oder der Fiskalpakt von 2012). Diese Vorgehensweise wurde nicht nur als Versuch kritisiert, die im EU-Vertrag eigentlich vorgesehenen Reformverfahren zu umgehen, sondern löste auch Unsicherheit über das rechtliche Verhältnis dieser Verträge zum europäischen Primärrecht aus (vgl. beispielsweise Ortmann 2015).

215 Vgl. Union Europäischer Föderalisten 21.09.1946, Europäischer Rat 19.06.1983, Europäisches Parlament 14.02.1984.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

föderaler Ausrichtung" zu definieren.[216] Diese deutlich bundesstaatlich konnotierte Formulierung war noch im Vertragsentwurf der niederländischen Ratspräsidentschaft von September 1991 enthalten, wurde aufgrund des Widerstands der britischen Regierung jedoch in der Endfassung des Vertrags gestrichen.[217]

Fünftens trugen zur konstitutionellen Bedeutung des Vertrags von Maastricht schließlich auch die darin festgeschriebenen Bestimmungen für die Zukunft der europäischen Integration bei. Insbesondere zwei Mechanismen sollten die weitere Entwicklung der Union im Sinne einer stärker europäisch-innenpolitischen Ausrichtung determinieren: Zum einen wurden für verschiedene Politikbereiche Stufenregelungen eingeführt, durch die bestimmte Integrationsschritte verpflichtend beschlossen, aber auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wurden. Dies galt vor allem für die Währungsunion,[218] aber auch für vollständige Liberalisierung des Kapitalver-

---

216 Regierung der Niederlande 24.09.1991:305. Die englische und französische Textversion („a union with a federal goal" bzw. „une union à vocation fédérale") zielten noch etwas deutlicher als die deutsche auf eine quasi-schicksalhafte föderale ‚Berufung' der Union ab.

217 An seine Stelle trat die unverbindlichere Formulierung der „Verwirklichung einer immer engeren Union der europäischen Völker" (Art. A EUV). Diese Formulierung war fast wortgleich schon in der Präambel des EWG-Vertrags enthalten, in der die europäischen Staatschefs ihren „festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen", zum Ausdruck gebracht hatten (Präambel EWGV). In der englischen Sprachversion waren die Unterschiede noch geringer; hier war in beiden Fällen von einer „ever closer union among the peoples of Europe" die Rede.

218 Schon der Delorsplan sah für die Einführung der Währungsunion ein Modell mit drei Stufen vor, von denen die erste – ohne Vertragsreform – bereits 1990 in Kraft trat. Ob die zweite und dritte Stufe durch jeweils neu ausgehandelte Verträge eingeleitet werden sollten oder ob ein einzelner Vertrag den gesamten Prozess abdecken würde, ließ der Plan allerdings offen. In Abs. 62–63 wurden Vor- und Nachteile beider Optionen verglichen: „One procedure would be to conclude a new Treaty for each stage. The advantage of this procedure would be that it would explicitly reaffirm the political consensus at each stage and would allow for modification of the form the following stage should take in the light of experience with the current stage. At the same time, this approach might prove unwieldy and slow, it might not safeguard the overall consistency of the process sufficiently and it might carry the risk that parallel progress on the monetary and non-monetary sides might not be respected. […] Alternatively, it could be decided to conclude a single comprehensive Treaty formulating the essential features and institutional arrangements of economic and monetary union and the steps by which it could be achieved. Such a Treaty should indi-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kehrs, für die Visumspolitik und für das Verfahren zur Wahl der Kommission.[219]

Zum anderen beinhaltete der Vertrag eine allgemeine Revisionsklausel, derzufolge im Jahr 1996 eine Regierungskonferenz einberufen werden sollte, „um die Bestimmungen dieses Vertrags, für die eine Revision vorgesehen ist, in Übereinstimmung mit den Zielen der Artikel A und B zu prüfen".[220] Diese Revisionsklausel ließ die Art der künftigen Integrationsschritte also offen und schrieb lediglich ein Datum für die nächste Vertragsreform vor. Der Hinweis auf die Ziele der Artikel A und B aber bot einen klaren Hinweis auf die allgemeine Richtung, die diese Vertragsreform haben sollte – fand sich dort doch unter anderem jene Finalitätsbestimmung einer „immer engeren Union", die in den ersten Vertragsentwürfen noch eine „Union mit föderaler Ausrichtung" gewesen war.[221] Dass die vorgesehene Revision auf eine weitere Vertiefung abzielte, wurde

---

cate the procedures by which the decision would be taken to move from stage to stage." (Committee for the Study of Economic and Monetary Union 12.04.1989:62–63). Letztlich entschied sich die Regierungskonferenz für ein Vorgehen mit einem komplexen Übergangsmechanismus, bei dem aber die dritte Stufe der Währungsunion unter allen Umständen spätestens am 1. Januar 1999 in Kraft treten würde (Art. 109j Abs. 4 EGV). Insgesamt beinhaltete der Vertrag damit einen nahezu sieben Jahre in die Zukunft reichenden Automatismus, der sicherstellte, dass – abgesehen von der theoretischen Möglichkeit einer weiteren einstimmigen Vertragsänderung – keine Regierung und kein EG-Organ den Übergang zur Währungsunion noch aufhalten konnte.

219 Die Kapitalverkehrsfreiheit trat zum 1. Januar 1994, gleichzeitig mit der zweiten Stufe der Währungsunion, in Kraft (Art. 73a EGV). Für die Visumspolitik war im Rat noch bis zum 1. Januar 1996 das Einstimmigkeitsprinzip, danach die qualifizierte Mehrheit anwendbar (Art. 100c Abs. 3 EGV). Die neuen Bestimmungen, nach der das Europäische Parlament die Kommissionsmitglieder bestätigen musste, galten ab 1995, nachdem 1993 noch einmal eine Kommission nach dem alten Verfahren ernannt worden war (Art. 158 Abs. 3 EGV).

220 Art. N Abs. 2 EUV.

221 Vgl. Vedder und Folz 2000:Rn. 33. Weitere Ziele der Artikel A und B waren „die Aufgabe […], die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent zu gestalten" (Art. A EUV) sowie unter anderem „die Förderung eines ausgewogenen und dauerhaften wirtschaftlichen Fortschritts", „die Behauptung ihrer Identität [d. h. der Identität der Union] auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik", „die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft", „die Entwicklung einer engen Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres" sowie „die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und seine Weiterentwicklung" (Art. B EUV).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

auch aus den übrigen Artikeln des Vertrags erkennbar, die darauf verwiesen. So hieß es beispielsweise ausdrücklich, dass bei der Revision „der Anwendungsbereich [des Mitentscheidungsverfahrens] […] erweitert werden" könne.[222]

Anders als die recht offen gehaltene Revisionsklausel in der Einheitlichen Europäischen Akte – derzufolge im fünften Jahr nach dem Inkrafttreten der Akte (also 1992) nur offen geprüft werden sollte, „ob Titel III [d. h. die Europäische Politische Zusammenarbeit] einer Revision bedarf"[223] – folgten die Bestimmungen im Vertrag von Maastricht also erkennbar dem Zweck, die Konstitutionalisierung der Europäischen Union in der Zukunft weiter voranzutreiben.[224] Tatsächlich blieb im Zuge der 1996 ausgehandelten und im Folgejahr unterzeichneten Vertragsänderung von Amsterdam sowie der daran anschließenden Folgerevisionen von Nizza 2001 und Lissabon 2007 die im Vertrag von Maastricht vorgegebene Tendenz im Wesentlichen erhalten. Unter anderem wurden die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weiter ausgebaut, der Bereich Justiz und Inneres schrittweise vergemeinschaftet, das Mitentscheidungsverfahren (ab dem Vertrag von Lissabon: „ordentliches Gesetzgebungsverfahren") ausgeweitet sowie die Rolle der einzelnen Bürger durch die EU-Grundrechtecharta weiter gestärkt.[225]

222 Art. 189b Abs. 8 EGV.

223 Art. 30 Nr. 12 EEA.

224 In einer Rede vor dem Europäischen Parlament äußerte Kommissionspräsident Delors kurz nach dem Gipfel von Maastricht 1991 auch ausdrücklich die – neofunktionalistisch inspirierte – Erwartung, dass eine künftige Vertragsreform unvermeidlich zur Aufwertung der politischen und demokratischen Dimension der EU führen müsse, um das durch die Währungsunion und die starke Position der Europäischen Zentralbank entstehende Ungleichgewicht auszubalancieren (vgl. Ludlow 2019:168).

225 .Zur Fortwirkung des Vertrags von Maastricht in den späteren Vertragsreformen vgl. auch Dinan 2012, Dinan 2013.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2.3 Zwischenfazit

Der Vertrag von Maastricht lässt sich als Teil eines langfristigen Konstitutionalisierungsprozesses sehen, in dem sich das europäische politische System schrittweise (und mit zahlreichen Krisen und Gegenbewegungen) von einem eher mitgliedstaatlich-außenpolitischen in Richtung eines europäisch-innenpolitischen Modells entwickelte. In diesem Prozess stellte die Maastrichter Reform einen herausragenden Einzelschritt dar, dem in mehrerlei Hinsicht besondere Bedeutung zukam.

Dies betrifft erstens die Ausweitung der europäischen Politikfelder. Während die Integration zuvor im Wesentlichen auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt gewesen war, drang sie nun in genuin politische Felder vor. Insbesondere mit der Währungsunion, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres wurden Kompetenzen europäisiert, die traditionell zum Kernbereich der nationalen Souveränität zählten.

Zweitens wurden durch den Vertrag institutionelle Reformen vollzogen, die auf eine Verschiebung der demokratischen Legitimationsgrundlage abzielten. Durch neue Entscheidungsverfahren wurden die Vetorechte der einzelnen Mitgliedstaaten und damit auch die Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente reduziert. Umgekehrt erfuhr das Europäische Parlament eine beträchtliche Stärkung und war dem Rat nun durch das Mitentscheidungsverfahren in mehreren Politikfeldern als Gesetzgeber gleichgestellt. Außerdem wurde mit der Unionsbürgerschaft ein eigener Status für die europäischen Bürger geschaffen und explizit gemacht, dass sich für diese individuelle Rechte und Pflichten unmittelbar aus dem Vertrag ergaben.

Drittens untermauerte der Vertrag die Rolle der EU als kontinentales Ordnungssystem. Zum einen legte er die Grundlagen für geplante Erweiterungen nach Nord-, Mittel- und Osteuropa, die die EU zu einer gesamteuropäischen Institution machen sollten. Zum anderen ermöglichte er durch die Einführung von Opt-out-Regelungen eine abgestufte Integration innerhalb des einheitlichen Verfassungsrahmens und verhinderte so eine rechtliche Zersplitterung in eine Vielzahl unabhängiger Vertragsregimes.

Viertens wurden durch den Vertrag einige neue Begriffe mit bundesstaatlichen Konnotationen eingeführt. Die Veränderungen auf dieser symbolischen Ebene waren allerdings schwächer ausgeprägt als in anderen Bereichen; die in den Vertragsentwürfen vorgesehene Finalitätsbestimmung einer „Union mit föderaler Ausrichtung“ wurde in der endgültigen Fas-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sung gestrichen und durch die unverbindlichere Formulierung einer „immer engeren Union“ ersetzt.

Fünftens beinhaltete der Vertrag mehrere Bestimmungen, durch die die Tendenz zu einem europäisch-innenpolitischen Modell für die Zukunft festgeschrieben werden sollte. Dies geschah zum einen durch verschiedene Stufenregelungen, zum anderen durch eine allgemeine Revisionsklausel, derzufolge im Jahr 1996 eine Regierungskonferenz weitere Vertiefungsschritte prüfen sollte. Der Vertrag von Maastricht bildete damit den Ausgangspunkt für die Reformserie, die sich in den folgenden Jahren mit den Verträgen von Amsterdam, Nizza und Lissabon fortsetzen sollte.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Der Vertrag von Maastricht und die europäische Öffentlichkeit

Der Vertrag von Maastricht stellte also in vielerlei Hinsicht einen Paradigmenwechsel von einem mitgliedstaatlich-außenpolitischen zu einem europäisch-innenpolitischen Integrationsmodell dar. Wie oben dargestellt, gehen diese unterschiedlichen Integrationsparadigmen jedoch mit jeweils unterschiedlichen Anforderungen an die europäische Öffentlichkeit einher. Während für die Legitimation eines mitgliedstaatlich-außenpolitischen Modells eine breite öffentliche Debatte allenfalls auf einzelstaatlicher Ebene erforderlich ist, bedingt das gesamteuropäisch-innenpolitische Modell eine länderübergreifende Auseinandersetzung, die primär anhand weltanschaulicher, nicht nationaler Grenzen strukturiert ist. Dies wirft die Frage auf, ob sich die Neuerungen des Vertrags von Maastricht auch auf die Struktur der europäischen Öffentlichkeit auswirkten: War der Konstitutionalisierungsschritt im politischen System der EG/EU von einem Verfassungsmoment begleitet, der auch die Form der medialen Auseinandersetzung und die Selbstwahrnehmung der Bevölkerung veränderte?

3.1 Maastricht als Verfassungsmoment?

Der Begriff des Verfassungsmoments (*constitutional moment*) geht auf den amerikanischen Rechtswissenschaftler und Verfassungshistoriker Bruce Ackerman zurück. Er bezeichnet kurze Phasen der politischen Krise, in denen unter großer Beteiligung der Bevölkerung wichtige konstitutionelle Prinzipien neu verhandelt werden, wodurch es zu Veränderungen im öffentlichen Bewusstsein kommt und der Verfassungsdiskurs einen schnellen Wandel erfährt.[226] Ackerman verwendete den Begriff zunächst in einer recht engen Definition und lediglich in Bezug auf die US-amerikanische Verfassungsgeschichte, in deren Verlauf er drei *constitutional moments* sah:

226 Nach Ackermans ursprünglicher Definition handelt es sich um „rare moments when political movements succeed in hammering out new principles of constitutional identity that gain the considered support of a majority of American citizens after prolonged institutional testing, debate, decision“ (Ackerman 1989a:545). Vgl. auch Ackerman 1993, Ackerman 1998.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die Verfassungsgebung 1787, die Verfassungszusätze nach dem amerikanischen Bürgerkrieg sowie die Uminterpretation der Verfassung im Zuge des New Deal. Diese betrachtete er als eine Form des „higher lawmaking", bei der das Volk selbst als Akteur präsent sei und der deshalb normativ der gleiche, wenn nicht sogar ein höherer Rang zukomme als den formell in der Verfassung vorgesehenen Änderungsverfahren.[227] In der rechtstheoretischen Rezeption Ackermans stand vor allem dieser Aspekt im Vordergrund[228] und stieß teilweise auch auf scharfe Kritik.[229] In der sozial- und politikwissenschaftlichen Rezeption wurde der Begriff des *constitutional moment* hingegen auch auf eine Vielzahl anderer Verfassungen angewandt und meist in einem etwas weiteren Sinn verstanden: In der Regel bezeichnet er hier allgemein politische Krisensituationen, die in recht kurzer Zeit zu dauerhaften Veränderungen in der Verfassungskultur und dem öffentlichen Verfassungsverständnis führen.[230]

Dieses weitere Verständnis liegt auch dem Begriffsgebrauch in dieser Arbeit zugrunde. Der mögliche Verfassungsmoment der Europäischen Union, um den es hier gehen soll, müsste demnach in einer politischen Krise bestehen, in der sich nicht nur die rechtliche Verfassungsgrundlage – das europäische Vertragswerk –, sondern auch die Diskursmuster und -strukturen der europäischen Öffentlichkeit ändern. Konkret soll darunter im Folgenden eine Verschiebung in Richtung eines europäisch-innenpolitischen Modells europäischer Öffentlichkeit verstanden werden, so wie es weiter oben beschrieben wurde. Ein europäischer Verfassungsmoment wäre in diesem Sinne also der Übergang zu einer öffentlichen Debatte, in der die Trennlinien der verschiedenen Diskursräume stärker entlang weltanschaulicher als entlang nationaler Grenzen verlaufen, verbunden mit einem verstärkten Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer gemeinsamen europäischen Bürgerschaft.

Dass ein europäischer Verfassungsmoment wenigstens grundsätzlich denkbar ist, wird von einem Großteil der bestehenden Literatur anerkannt. Insbesondere die Verabschiedung der Grundrechtecharta 2000 und des Verfassungsvertrags 2004 wurden wiederholt als (ungenutzte) Gelegen-

227 Ackerman 1993:6–7.

228 Vgl. etwa Forbath 1999 und die übrigen Symposiumsbeiträge in The Yale Law Journal 1999. Darauf aufbauend wurde der Begriff auch begründet, um schnelle und weitreichende, aber nicht notwendigerweise durch formale Verträge erfolgte Veränderungen im Völkerrecht zu postulieren (vgl. z. B. Slaughter / Burke-White 2002, Fassbender 2009:86–87, Powell 2012).

229 So z. B. Klarman 1992.

230 Vgl. z. B. Pollak / Slominski 2005 sowie die Verweise in der folgenden Fußnote.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heiten für einen *constitutional moment* beschrieben.[231] In ähnlichem Sinne sah Jürgen Habermas im europäischen Verfassungsvertrag die Chance zu einem „catalytic effect", der zu einer intensivierten transnationalen Debatte führen und damit auch auf europäischer Ebene „the logic of the circular creation of state and society that shaped the modern history of European countries" auslösen sollte.[232] Klaus Eder wiederum bezeichnete die Eurokrise als einen „critical moment", der zur „constitution of a European demos" führen könne.[233]

Bedenkt man jedoch die oben beschriebenen Auswirkungen des Vertrags von Maastricht auf das politische System der EU, so erscheint es plausibel, bereits diesen als möglichen Verfassungsmoment in Betracht zu ziehen, der – wenigstens potenziell – zu einer Umstrukturierung der europäischen Öffentlichkeit hätte führen können. Der Vertrag bedeutete nicht nur eine gravierende Veränderung in der Funktionsweise der europäischen Institutionen in Richtung eines gesamteuropäisch-innenpolitischen Modells: Anders als die Verabschiedung der Grundrechtecharta und des Verfassungsvertrags fiel er zudem in eine Phase der allgemeinen Krise, in der sich angesichts des Zerfalls der Sowjetunion in recht kurzer Zeit zahlreiche politische Gewissheiten auflösten. Das wahrgenommene Machtvakuum und die Sorge vor möglichen Bürgerkriegen in Osteuropa, die Aus-

231 Vgl. etwa Menéndez 2002:487, Eriksen / Fossum / Menéndez 2003:17–18 und mit etwas mehr Vorbehalten Maduro 2003b:204 für die Grundrechtecharta sowie Pernice 2004 und Walker 2004 für den Verfassungskonvent. Grundsätzlich skeptisch äußern sich hingegen La Torre 2003:89 und Grimm 2004:461. Auch Erik O. Eriksen stellt fest, der Grundrechte- und der Verfassungskonvent hätten „not (yet) spurred *a constitutional moment* in the sense that a broad spectrum of the population ‚take to the streets'" (Eriksen 2005:355, Hervorh. i. O.). Empirische Analysen der Auseinandersetzung über den Verfassungsvertrag kommen zu dem Ergebnis, dass speziell die französische Ratifikationsdebatte durchaus zu einer Politisierung entlang von Parteilinien geführt habe, allerdings lediglich auf nationaler Ebene in Frankreich (Jentges / Trenz / Vetters 2007, Statham / Trenz 2013a).

232 Habermas 2001b:16–17; letzteres Zitat ist von Habermas aus einem erst später veröffentlichten Manuskript von Claus Offe entnommen (siehe Offe 2003:87). Habermas verwendet den Begriff des *constitutional moment* selbst nicht, die von ihm erwarteten Effekte entsprechen jedoch diesem Konzept.

233 Eder 2014:219, 233. Etwas zurückhaltender bezeichnen Hepp u. a. die Eurokrise als einen „magnifier", der die Diskussion über EU aktiviert und „an emerging European culture of political discourse" sichtbar gemacht habe. Allerdings sei diese „[c]ommunicative construction […] still rooted in different national and stratification-related cultures of political discourse" (Hepp u. a. 2016:230). Vgl. auch Rauh / Zürn 2014, Vobruba 2015, Risse 2015b.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sicht auf eine Zunahme von Migrationsbewegungen, das Aufflammen des Nationalismus auch in zahlreichen westeuropäischen Ländern und besonders die durch den Mauerfall wieder geöffnete Frage nach der Rolle Deutschlands auf dem Kontinent boten Anlass für eine grundsätzliche Neuverhandlung verfassungs- und europapolitischer Vorstellungen. Tatsächlich beschrieben bereits zeitgenössische akademische Deutungen den Vertrag von Maastricht als die Antwort der EG-Mitgliedstaaten auf die Herausforderungen, die die deutsche Wiedervereinigung und das Ende des Kalten Krieges mit sich brachten.[234] Er kann in diesem Sinne als Ergebnis eines Lernprozesses verstanden werden, an dessen Ende die Überzeugung stand, dass die Krise der Jahre nach 1989 nicht mehr mit mitgliedstaatlich-außenpolitischen Mitteln, sondern nur durch den Übergang zu einem deutlich stärker europäisch-innenpolitisch ausgerichteten Integrationsmodell zu lösen war.

Damit stellt sich die Frage, ob ein vergleichbarer Lernprozess auch in der breiten Öffentlichkeit stattfand. Tatsächlich zeigen Jessika ter Wal u. a., dass die europäischen Medien über den Fall der Berliner Mauer im November 1989 nicht etwa als ein rein deutsches Ereignis berichteten, sondern als einen Vorgang, der ganz Europa betreffe und auch die Zukunft der Europäischen Gemeinschaften prägen würde.[235] Die allgemeine Unsicherheit und Krisenhaftigkeit der Vertragsverhandlungen lässt auch für die Folgezeit ein erhöhtes Interesse der Bevölkerung für europäische Verfassungsfragen erwarten. Es erscheint deshalb nicht unplausibel, dass dies zu einer dauerhaften Veränderung des Selbstverständnisses im Sinne einer europäischen Bürgerschaft und zu einer Strukturierung der Debatte entlang gesamteuropäisch-weltanschaulicher statt nationaler Diskursgrenzen hätte führen können.

Doch wie im Folgenden gezeigt werden soll, weisen die Befunde der bisherigen Forschung über die Entwicklung der europäischen Öffentlichkeit nicht in diese Richtung. Zwar wurde die Zeit um 1990 wiederholt als ein wichtiger Wendepunkt in der öffentlichen Wahrnehmung der europäischen Integration beschrieben. Das Ausmaß dieser Wende blieb jedoch weit hinter dem Konstitutionalisierungsschub im politischen System zurück. Der Verfassungsmoment, den das Ende des Kalten Krieges und die Verhandlungen für den Vertrag von Maastricht hätten auslösen können, fand nicht statt.

234 So etwa Baun 1995; im gleichen Sinne auch Gehler 2009a:115.
235 ter Wal u. a. 2009.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3.2 Veränderungen in der europäischen Öffentlichkeit um 1990

Im Kern der Veränderung, die die europäische Öffentlichkeit in den späten 1980er und frühen 1990er Jahren erfuhr, stand die Auflösung des *permissive consensus.* Dieser Begriff wurde 1970 von den Politikwissenschaftlern Leon Lindberg und Stuart Scheingold geprägt und bezeichnete die damals vorherrschende passive und weitgehend desinteressierte Zustimmung des größten Teils der Bevölkerung zu dem von den Eliten vorangetriebenen europäischen Einigungsprozess.[236] Ein solches Legitimationsmuster deckte sich bestens mit dem funktionalistischen Paradigma, das für die Anfangsphase der Europäischen Gemeinschaften kennzeichnend war: Entsprechend dem oben dargestellten mitgliedstaatlich-außenpolitischen Modell der europäischen Öffentlichkeit fand die europapolitische Auseinandersetzung hauptsächlich in kleinen, weitgehend geschlossenen Expertenkreisen statt; die breite Öffentlichkeit hingegen widmete dem Thema nur wenig Aufmerksamkeit und beschränkte sich, wie auch in außenpolitischen Fragen üblich, auf eine diffuse Unterstützung der eigenen Regierung.

Bereits Lindberg und Scheingold antizipierten jedoch, dass dieses Legitimationsmuster an ein Ende stoßen könnte,

> if the Community were to broaden its scope or increase its institutional capacities markedly […]. Under such conditions, integration might become more relevant to new groups and begin to effect [sic] old groups in ways which would test the depth of their commitment to the European idea. Major crises might also mobilize broader publics and increase their relevance to Community processes.[237]

Zwanzig Jahre später erwies sich diese Prognose als zutreffend: Bereits nach Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1985, vor allem aber ab dem Vertrag von Maastricht begann der *permissive consensus* zu erodieren.[238] Angesichts der neuen politischen Zuständigkeiten der EG, die sich seit dem Binnenmarktprojekt zunehmend auf das Alltagsleben der Bürger auswirkten, gewann die europäische Integration an gesellschaftli-

---

236 Vgl. Lindberg / Scheingold 1970:41.

237 Lindberg / Scheingold 1970:277–278.

238 Dass der *permissive consensus* an ein Ende gestoßen sei, wurde erstmals in Folge der Ratifizierungskrise des Vertrags von Maastricht konstatiert (siehe Reif 1993) und seitdem wiederholt bestätigt (vgl. etwa Laumen / Maurer 2006, Hooghe / Marks 2009, Beus 2010, Schrag Sternberg 2013:128).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

cher Bedeutung. In seiner Periodengliederung der europäischen Öffentlichkeit sieht Hartmut Kaelble in den späten 1980er Jahren deshalb den Beginn einer neuen „Wandlungsepoche", in der sich die europapolitische Diskussion auf neue Themenbereiche ausweitete und auch außerhalb der transnationalen Expertennetzwerke an Fahrt gewann. Die Intensität der Medienberichterstattung nahm zu, während zugleich die Bewertung des Einigungsprozesses kontroverser wurde.[239] Auch Jan-Henrik Meyer, der in einer mit quantitativen Methoden unterfütterten Studie die öffentliche Auseinandersetzung zu fünf europäischen Gipfeltreffen zwischen 1969 und 1991 vergleicht,[240] bestätigt diesen Befund einer Ausweitung der Debatte. So stieg die Berichterstattung zum Gipfel von Maastricht im Vergleich zu früheren Treffen des Europäischen Rates stark an[241] und die EG

239 Vgl. Kaelble 1999:671–675, Kaelble 2002:17–19, Kaelble 2014:587–588. Einschränkend macht allerdings Anne Peters darauf aufmerksam, dass in Umfragen „noch 1995 in keinem Bereich der Nahzone unmittelbarer politischer Betroffenheit der Bevölkerung mit so hohem Anteil mit ‚unentschieden', ‚kein Urteil' oder ‚weiß nicht' geantwortet wurde wie bei Fragen zu Europa" (Peters 2004:378, gestützt auf Noelle-Neumann 1995:269).

240 Meyer 2010. Im Einzelnen betrachtet Meyer die Gipfel von Den Haag 1969, Paris 1974, Brüssel 1978, Luxemburg 1985 sowie Maastricht 1991, wobei er jeweils die Berichterstattung von je zwei deutschen, britischen und französischen Qualitätszeitungen in der Woche vor und der Woche nach dem Gipfel analysiert. Dieses Untersuchungsdesign hat den Vorteil, einen Einblick in die langfristige Entwicklung der europäischen Öffentlichkeit zu bieten (was auch der Fragestellung Meyers entspricht). Durch die Begrenzung auf einzelne herausragende Gipfel ermöglicht es jedoch kaum Aussagen über die mediale Dynamik länger andauernder Verhandlungen wie der Regierungskonferenzen vor der EEA und dem Vertrag von Maastricht.

241 Meyer 2010:157–160, vgl. auch Meyer 2008:333. Tatsächlich wurde über den Gipfel von Luxemburg deutlich weniger berichtet als noch über vorangehende Ereignisse wie den Brüsseler Gipfel 1978, auf dem das EWS beschlossen wurde. Meyer erklärt dies mit der „path dependency" der Berichterstattung: Nachdem in den frühen 1980er Jahren die EG aufgrund des Konflikts über das britische Budget als weitgehend handlungsunfähig wahrgenommen worden war, erwarteten die Journalisten auch von dem Gipfel von Luxemburg keine gravierenden Neuigkeiten und schenkten der EEA entsprechend wenig Aufmerksamkeit. Hingegen führten die Auswirkungen des Binnenmarktprojekts und die einsetzenden Vertragsreform-Verhandlungen um 1990 dazu, dass die Medien EG-Angelegenheiten wachsamer verfolgten, mehr Korrespondenten nach Brüssel entsandten und entsprechend besser auf den Gipfel von Maastricht vorbereitet waren (Meyer 2008:335–339).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

wurde weitaus häufiger in Seite-1-Aufmachern und Leitartikeln thematisiert.[242]

Diese erhöhte Medienaufmerksamkeit bildete jedoch nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung für einen Verfassungsmoment, der zu einem Wandel in Richtung eines europäisch-innenpolitischen Öffentlichkeitsmodells geführt hätte. Die ausführlichere und meinungsfreudigere Begleitung der europäischen Integration ging nämlich nicht unbedingt auch mit einem intensiveren transnationalen Austausch zwischen den Medien oder mit einer verstärkten Selbstwahrnehmung als Teil einer europäischen Bürgerschaft einher, die für ein gesamteuropäisch-innenpolitisches Legitimationsmuster eine wesentliche Rolle spielen.

Vielmehr beobachtet Hartmut Kaelble auch für die Zeit nach 1990 weiterhin nationalstaatlich getrennte Debatten, in denen je nach Land unterschiedliche europapolitische Argumente verwendet wurden.[243] In eine ähnliche Richtung weisen die Befunde Jan-Henrik Meyers, der untersucht, wie häufig Akteure aus anderen Mitgliedstaaten sowie EG-Institutionen in Meinungstexten erwähnt werden: In absoluten Zahlen nahm die Anzahl dieser Bezüge anlässlich des Gipfels von Maastricht zwar deutlich zu, doch ihre Entwicklung blieb hinter der insgesamt zunehmenden Berichterstattung zurück. In der Quote von Auslandsbezügen pro Artikel ist deshalb sogar ein leichter Rückgang der Transnationalität festzustellen.[244] Da zugleich die Präsenz zivilgesellschaftlicher Akteure anstieg, sieht Meyer einen „definite trade-off between transnational communication and societal par-

242 Meyer 2010:163–167. Zugleich erfolgte auch eine Konvergenz zwischen den verschiedenen Zeitungen: Bei früheren Gipfeln hatten manche der von Meyer untersuchten Zeitungen mehrere Leitartikel oder Aufmacher publiziert, während andere ihnen kaum Aufmerksamkeit schenkten; der Gipfel von Maastricht hingegen wurde durchweg als wichtiges Ereignis rezipiert (ebd.:167–169).

243 Kaelble 1999:672.

244 Meyer 2010:207–208, 212–215. Eine Forschergruppe um Ruud Koopmans wiederum stellt bei der Analyse medial wiedergegebener Forderungen („claims“) fest, dass zwischen 1990 und 2002 zwar die mediale Aufmerksamkeit für Forderungen supranationaler Akteure anstieg, nicht aber für jene von Akteuren aus anderen Mitgliedstaaten (Koopmans / Erbe / Meyer 2010:68–69). Sowohl Meyer als auch Koopmans begrenzen sich in ihren Untersuchungen allerdings auf das formale Kriterium, ob die Positionen bestimmter Akteure in einem Artikel erwähnt werden, und gehen nicht auf qualitative Unterschiede in der Art der Darstellung ein. So differenzieren sie beispielsweise nicht dazwischen, ob die Haltung eines Akteurs lediglich als gegebene Tatsache beschrieben oder ob sie als veränderbar angesehen und deshalb eingehender analysiert und bewertet wird. Auf diesen Unterschied wird weiter unten noch zurückgekommen (Erster Teil, Kapitel 4.4.1).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ticipation". Während die öffentliche Debatte zu früheren Gipfeln eher außenpolitischen Mustern gefolgt sei, habe sie in Maastricht stärker innenpolitischen Auseinandersetzungen geähnelt – allerdings, so wäre zu präzisieren, im Sinn einer *nationalen*, nicht gesamteuropäischen Innenpolitik.[245] In eine ähnliche Richtung weisen die Beobachtungen von Mark Franklin u. a., die bereits 1994 feststellten, dass die Ratifikationsreferenden über den Vertrag von Maastricht stark von nationalen parteipolitischen Auseinandersetzungen überlagert wurden.[246] Jos de Beus extrapoliert diese Beobachtung sogar in die Zukunft und prognostiziert nach einer Analyse der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten in den 1990er und 2000er Jahren

> that the European public will not occur at the level of a pan-European society beyond national borders, but at the level of social and political life within and across member states. […] In short, the European public sphere is home grown.[247]

Während also gesellschaftliche und parteipolitische Gegensätze über die Europapolitik auf *nationaler* Ebene nach 1990 sichtbarer wurden, gab es hinsichtlich einer Strukturierung der Debatte entlang *gesamteuropäisch*-weltanschaulicher Diskursgrenzen offenbar nur wenig Veränderung. Wie Meyer feststellt, zeigte sich in der Auseinandersetzung über den Gipfel von Maastricht zwar eine wachsende Bedeutung weltanschaulicher Gegensätze in Bezug auf die Frage einer europäischen Sozialpolitik. Ansonsten aber wurde sogar noch mehr als bei vorherigen Gipfeln auf Argumente des nationalen Interesses oder der nationalen Souveränität zurückgegriffen.[248] Argumente aus anderen Mitgliedstaaten wurden zwar häufiger als zuvor

245 Meyer 2010:220.
246 Franklin / Marsh / McLaren 1994.
247 Beus 2010:32.
248 Meyer 2010:285–288. Leider zieht Meyer keinen systematischen Vergleich zwischen nationalen und weltanschaulichen Gegensätzen und unterscheidet auch nicht klar zwischen weltanschaulichen Positionen innerhalb einer nationalen Debatte (also etwa unterschiedlichen parteipolitischen Ansichten darüber, worin das nationale Interesse des eigenen Landes bestand) und gesamteuropäisch-weltanschaulichen Standpunkten (also Positionen, die von Medien ähnlicher weltanschaulicher Ausrichtung in mehreren Ländern vertreten wurden). Dies führt zu teilweise widersprüchlichen Befunden: So konstatiert Meyer zwar, dass in der Maastricht-Berichterstattung „political cleavages increasingly played a role […] [and] frequently even cross-cut the national divide" (ebd.:288); zugleich hebt er aber auch hervor, dass „commentators emphasised conflicting national interests to an unprecedented degree" (ebd.:285). Entsprechend mehrdeutig fällt auch seine Gesamtzusammenfassung aus: „At Maastricht, there was a tendency

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

diskutiert, doch neigten Kommentatoren dazu, jeweils die wirtschaftlichen und politischen Modelle ihrer eigenen Länder als Vorbild für die Europäische Union insgesamt zu betrachten. Im Ganzen sieht Meyer deshalb einen Rückfall in „the patterns of a national sense of community", bei dem die Kommentatoren zwar versuchten, nationale und europäische Identitäten miteinander zu vereinbaren, tendenziell jedoch der nationalen Ebene den Vorrang gaben.[249] Zusammenfassend konstatiert Hartmut Kaelble für die Zeit der 1980er und 1990er Jahre:

> Die lange vermisste Politisierung der Europathemen scheint also nicht, wie oft erhofft, von einer wachsenden Bindung, sondern von einer sinkenden Identifizierung mit der Europäischen Union begleitet gewesen zu sein.[250]

Diese Beobachtungen decken sich auch mit den Ergebnissen der Eurobarometer-Umfragen, die seit den 1970er Jahren im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurden. Auf die Frage, ob sie sich als Bürger ihres eigenen Staates oder auch als „Europäer" bzw. als „Bürger Europas" fühlten, zeigten die Befragten jeweils eine mehrheitliche Identifikation mit dem eigenen Nationalstaat, ohne dass vor oder nach dem Vertrag von Maastricht größere Veränderungen festzustellen wären. Die entsprechende Frage im Eurobarometer wurde im Jahr 1982 erstmals gestellt und 1992 umformuliert: In den ersten Jahren lautete sie, wie häufig die Befragten sich außer als Bürger des eigenen Landes auch als Europäer bzw. Bürger Europas fühlten; später wurde gefragt, ob sich die Befragten „in einer nahen Zukunft" als Bürger des eigenen Landes, als Bürger des eigenen Landes und als Europäer, als Europäer und Bürger des eigenen Landes oder nur als Europäer sähen. Auf die erste Frage antworteten jeweils rund 15 Prozent mit „oft", 35 Prozent „manchmal" und 45 Prozent „nie". Auf die zweite Frage gaben jeweils etwa 40–45 Prozent an, sich nur als Bürger ihres Landes zu fühlen; etwa ebenso viele Befragten sahen sich primär als Bürger ihres Landes und sekundär als Europäer, während die Zahl derer, die sich primär oder ausschließlich als Europäer beschrieben, meist nicht über 10 Prozent hinausging. In beiden Fällen zeigten sich gewisse Schwan-

---

towards a domestication of the debate on Europe, while at the same time the views of a broader range of countries were considered. […] National debates on Europe continue to exist, but at the same time they are open to transnational communication" (ebd.:298).

249 Meyer 2010:287.

250 Kaelble 2014:587.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kungen über die Zeit, aber bis in die 2000er Jahre hinein keine klare Entwicklungsrichtung.[251]

Zugleich sank die Wahlbeteiligung an Europawahlen während der 1990er Jahre deutlich ab, insbesondere in EG-Gründungsländern wie Deutschland, Italien und den Niederlanden.[252] Die intensivierte europapolitische Debatte führte also offensichtlich nicht dazu, dass sich ein neues, auf dem parlamentarischen Wettstreit gesamteuropäisch-weltanschaulicher Positionen beruhendes Legitimationsmuster herausgebildet hätte. Obwohl die Funktionsweise des politischen Systems zunehmend auf eine Legitimation durch die Unionsbürger und das von ihnen gewählte Europäische Parlament setzte, gewannen die Europawahlen nicht die Bedeutung gesamteuropäischer Richtungsentscheidungen. Vielmehr blieb die öffentliche Wahrnehmung des Integrationsprozesses auch während und nach den Maastrichter Vertragsverhandlungen von der Ideenwelt nationaler Außenpolitik geprägt.

Infolgedessen erscheint es wenig überraschend, dass ab den 1990er Jahren auch die gesellschaftliche Akzeptanz der europäischen Integration zunehmend fragil wurde. Blickt man auf die in den Umfragen geäußerte Zustimmung der Bürger zur europäischen Integration, so lässt sich ab Frühling 1991 ein deutlicher Rückgang beobachten, der sich in der Folgezeit weiter fortsetzte. Erst kurz vor der Jahrtausendwende setzte wieder eine gewisse Stabilisierung der Zustimmungswerte ein, wenn auch auf niedrigerem Niveau als noch in den späten 1980er Jahren.[253]

---

251 Erst ab 2012 begann die ausschließliche Identifizierung mit dem Nationalstaat kontinuierlich hinter der gemischt national-europäischen zurückzubleiben; seit 2014 liegt Letztere konstant über 50 Prozent, Erstere konstant unter 40 Prozent. In der Eurobarometer-Systematik des GESIS handelt sich bei diesen Daten um den Trend „National Identity – European Identity – World Identity“ (vgl. GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, Eurobarometer Data Service). Für alle Eurobarometer-Umfragen siehe Europäische Kommission, Standard Eurobarometer; für eine genauere Analyse der Daten von 1992 bis 2013 vgl. Bergbauer 2018:105–117.

252 Kaelble 2014:593.

253 Vgl. Laumen / Maurer 2006:14, Eichenberg / Dalton 2007:129 und Kaelble 2014:592, ebenfalls auf Grundlage von Eurobarometer-Daten. Bemerkenswerterweise zeigte die ‚affektive‘ Zustimmung (gemessen durch die Frage, ob die europäische Integration „eine gute Sache“ sei) insgesamt höhere Werte und einen geringeren Rückgang als die ‚utilitaristische‘ Zustimmung (die Frage, ob dem eigenen Land aus der Mitgliedschaft in der EU insgesamt gesehen Vorteile entstünden).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

An die Stelle des *permissive consensus* trat also kein neues europäisch-innenpolitisches Legitimationsmuster, sondern eine Krisenphase mit sinkender sozialer Akzeptanz für die europäische Integration. Schon das Inkrafttreten des Vertrags selbst hing 1992/1993 mehrfach an einem seidenen Faden, wie sich etwa an dem zunächst gescheiterten und dann wiederholten Referendum in Dänemark, dem äußerst knappen Referendum in Frankreich oder der nur dank einer Vertrauensfrage des Premierministers John Major erfolgreichen parlamentarischen Ratifikation in Großbritannien zeigt.

Wie Claudia Schrag Sternberg beschreibt, waren diese Ratifikationsdebatten in den deutschen und französischen Medien von heftiger öffentlicher Kritik begleitet: Die Währungsunion wurde als Angriff auf die nationale Souveränität und Identität oder den nationalen Wohlstand gesehen, und der Sinn der europäischen Integration insgesamt offener als je zuvor in Zweifel gezogen.[254] Auch die institutionellen Reformen und die Unionsbürgerschaft erschienen weniger als Durchbruch zu einer europäischen denn als ein Angriff auf die *nationale* Demokratie. Die Vorstellung, dass es kein europäisches ‚Staatsvolk' gebe und deshalb auch eine demokratische EU nicht möglich sei, entwickelte sich zu einem verbreiteten Topos.[255]

Gerade bei diesem Topos handelte es sich letztlich freilich um nichts anderes als eine national-souveränistische Essenzialisierung des Befundes einer fehlenden europäischen Öffentlichkeit und Identität: Dass es in Folge des Vertrags von Maastricht nicht zu einem breiten Selbstverständnis der Bevölkerung als gesamteuropäische Bürgerschaft gekommen war, schien zu belegen, dass ein solches Selbstverständnis überhaupt nicht möglich sei. Indirekt wurde das Ausbleiben eines Verfassungsmoments damit selbst zu einem Argument, mit dem in der öffentlichen Debatte weitere Integrationsschritte in Richtung eines ‚föderalistischen', europäisch-innenpolitischen Modells der Europäischen Union in Frage gestellt werden konnten.

---

254 Schrag Sternberg 2013:106–114.

255 Ebd.:115–126. Freilich intensivierte sich als Reaktion auf diesen Topos auch die Auseinandersetzung von Intellektuellen mit der Frage, ob und wie eine europäische Öffentlichkeit und Identität entstehen könnte (ebd.:124–126). Zugleich verschoben sich im Zuge dieser Debatte auch die europapolitischen Trennlinien zwischen den Parteien: War deren Haltung zur europäischen Integration zuvor vor allem von wirtschaftspolitischen Faktoren geprägt, so gewannen ab den 1990er Jahren soziokulturelle Faktoren – die Haltung zu Fragen wie nationaler Identität, Multikulturalismus und Demokratie – an Gewicht (Schäfer u. a. 2020).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3.3 Zwischenfazit

Wie in diesem Kapitel erläutert wurde, führte der Vertrag von Maastricht nicht zu einem Verfassungsmoment im Sinne einer Verschiebung der Debattenstruktur in Richtung des europäisch-innenpolitischen Öffentlichkeitsmodells. Trotz der gravierenden Reformen in der Funktionsweise der EU änderte sich die öffentliche Wahrnehmung des Integrationsprozesses nur wenig. Letztlich hielten die Veränderungen der europäischen Öffentlichkeit deshalb nicht mit den Neuerungen im politischen System mit.

Einerseits waren die Vertragsverhandlungen zwar mit einer anhaltenden Politisierung der europäischen Öffentlichkeit verbunden. Diese hatte bereits mit dem Binnenmarktprojekt eingesetzt und bewirkte für den Gipfel von Maastricht eine bis dahin in der Europapolitik einzigartige Medienaufmerksamkeit, was zugleich auch zum Ende des traditionellen, mitgliedstaatlich-außenpolitischen Legitimationsmusters des *permissive consensus* führte. Zivilgesellschaftliche Akteure begannen sich vermehrt in die Debatte einzumischen, die auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse wurden stärker als zuvor hinterfragt, und die Regierungen konnten sich nicht mehr auf die diffuse Unterstützung der Bevölkerung verlassen, die für Fragen der Außenpolitik sonst charakteristisch ist.

Andererseits führte der Vertrag von Maastricht aber nicht dazu, dass sich die europäische Bevölkerung nun verstärkt als eine gesamteuropäische Bürgerschaft verstanden hätte. Auch die Transnationalisierung der Öffentlichkeit hielt nicht mit der Ausweitung der Debatte insgesamt mit. Die Diskursgrenzen verliefen weiterhin vor allem entlang nationaler, nicht gesamteuropäisch-weltanschaulicher Linien; europapolitische Auseinandersetzungen erfolgten noch immer vor allem im nationalen Rahmen und waren teilweise sogar stärker als in den Jahren zuvor von Konzeptionen des nationalen Interesses geprägt.

Damit tat sich ein Widerspruch zwischen der zunehmend europäisch-innenpolitischen Funktionsweise des politischen Systems der EU und der weiterhin mitgliedstaatlich-außenpolitischen Struktur der europäischen Öffentlichkeit auf. Die Vorstellung, dass es wegen des fehlenden europäischen ‚Staatsvolks' auch keine europäische Demokratie geben könne, wurde zu einem verbreiteten Topos, um die Möglichkeit weiterer Integrationsschritte in Zweifel zu ziehen.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Ein verfahrensbasierter Erklärungsansatz für die Dominanz nationaler Perspektiven

Woran lag es, dass die Krise von 1989/90 und die Vertragsreform von Maastricht nicht die ‚katalytische' Wirkung entfalten konnten, die in der breiten Öffentlichkeit zur Etablierung eines neuen gesellschaftlichen Selbstverständnisses als europäische Bürgerschaft geführt hätte? Warum verliefen die Diskursgrenzen in der Debatte weiterhin hauptsächlich entlang nationaler, nicht weltanschaulicher Teilöffentlichkeiten, warum blieben die vorherrschenden Deutungsmuster mitgliedstaatlich-außenpolitisch? Warum blieb der mögliche Verfassungsmoment aus? In den folgenden Kapiteln soll dafür ein Erklärungsansatz entwickelt werden, der nicht allein diskursimmanente Faktoren (wie die natürliche Beharrungskraft etablierter Deutungsmuster) in den Blick nimmt, sondern eine davon weitgehend unabhängige, externe Rahmenbedingung – nämlich das Verfahren der Vertragsreform, das sich vermittelt über Effekte der medialen Nachrichtenauswahl auch auf die Inhalte der öffentlichen Debatte auswirkte.

4.1 Verfahren und Kommunikation

Die handlungs- und kommunikationssteuernde Funktion von Entscheidungsverfahren ist richtungsweisend von Niklas Luhmann in *Legitimation durch Verfahren* beschrieben worden. Ihm zufolge ist das Verfahren eine

> Matrix möglicher Ereignisse, die nur in diesem Verfahren sich mit ihren spezifischen Bedeutungsgehalten ereignen können. Durch Regeln der Irrelevanz, durch Regeln der Zulassung von Personen und der Einführung von Themen, durch Übersetzungsregeln und durch Regeln der Definition dessen, was stört […], wird das Verfahren eingegrenzt und für einige Zeit zu einer gewissen Autonomie erweckt, bis die Entscheidung fällt. In dem Maße, als das Verfahren sich entwickelt, ziehen die Handlungsmöglichkeiten der Beteiligten sich zusammen.[256]

256 Luhmann 1983 [1969]:45.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Durch diese Vorstrukturierung von Handlungsoptionen reduzieren Verfahren die Komplexität einer Entscheidungssituation. Auf diese Weise ermöglichen sie die Erzeugung von Legitimität – in dem Sinn, dass die schließlich getroffene Entscheidung als rechtens anerkannt wird. Diese Anerkennung basiert, so Luhmann, auf einem „Lernprozeß", an dessen Ende „die durch Entscheidung geänderten Erwartungen gleichsam automatisch, von innen heraus, beachtet und wie eine (willkommene oder unwillkommene) Tatsache behandelt" werden.[257]

Überträgt man diese Überlegungen auf die Fragestellung dieser Arbeit, so ist zunächst einzuschränken, dass sich Luhmanns Legitimitätsbegriff lediglich auf eine Anerkennung einer bestimmten Entscheidung als geltendes Recht bezieht. Dies war für den Vertrag von Maastricht ohne Zweifel der Fall: So hätte nach dem Inkrafttreten des Vertrags niemand die rechtliche Geltung der darin enthaltenen Bestimmungen ernsthaft in Frage gestellt. Dass etwa die Mitgliedstaaten Vetorechte im Rat verloren und stattdessen das Europäische Parlament neue Mitentscheidungsrechte bei der Gesetzgebung erhielt, wurde, in Luhmanns Formulierung, „wie eine (willkommene oder unwillkommene) Tatsache behandelt". In dieser Hinsicht erfüllte das Entscheidungsverfahren des Vertrags von Maastricht also offensichtlich durchaus seinen Zweck, einen gesellschaftlichen „Lernprozeß" in Gang zu setzen.

Was allerdings ausblieb, war eine weitergehende Umstrukturierung der Erwartungen im Sinne eines Verfassungsmoments. Wie weiter oben bereits angesprochen wurde, lässt sich auch dieser als gesellschaftlicher ‚Lernprozess' verstehen, etwa was die Vorstellungen über das Wesen der EU oder das staatsbürgerliche Selbstverständnis der Bevölkerung betrifft. Anders als bei Luhmann geht es hier jedoch nicht nur um die Anerkennung der rechtlichen *Geltung,* sondern auch um eine bestimmte öffentlich geteilte *Deutung* des Vertrags. Diese Deutungsmuster wiederum können nur durch die massenmediale Auseinandersetzung hergestellt werden. Entsprechend spielt hier also nicht nur das Verfahren selbst, sondern besonders auch die mediale Reaktion darauf eine Rolle.[258]

---

257 Ebd.:34, vgl. allg. ebd.:33–37.

258 Die Wechselwirkung von Massenmedien und Verfahren wird bei Luhmann nur am Rande und in Bezug auf die Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren angesprochen. So trage die Medienöffentlichkeit zu der „symbolisch-expressive[n] Funktion" des Verfahrens bei, zur „symbolisch vermittelte[n] Überzeugung, daß Recht geschieht" (Luhmann 1983 [1969]:124, 126). Dabei spricht Luhmann zwar an, dass die Medien nur „ein selektives, ausschnitthaftes Bild des Gesche-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Folgenden sollen deshalb einige Effekte betrachtet werden, über die sich Entscheidungsverfahren auf die mediale Wahrnehmung von politischen Entscheidungen, insbesondere auf die Entstehung von diskursiven Grenzen bei dieser Wahrnehmung, auswirken.[259] Dem liegt die allgemeine Überlegung zugrunde, dass Verfahren jeweils bestimmte Arten von Ereignissen (etwa in Form von Stellungnahmen, Beschlussfassungen etc.) hervorrufen, die wiederum von den Medien nach einer bestimmten Eigenlogik zu Nachrichten verarbeitet werden. Im Folgenden wird zunächst auf diese mediale Eigenlogik eingegangen und anhand von nachrichtenwerttheoretischen Überlegungen eine strukturelle Erklärung dafür abgeleitet, wie es überhaupt zu Unterschieden in der Berichterstattung und damit zur Entstehung diskursiver Grenzen zwischen verschiedenen Teilöffentlichkeiten kommt. Anschließend wird betrachtet, auf welche Weise unterschiedliche Verfahren die mit einer Entscheidung verbundenen Ereignisse und ihre Nachrichtenwerte beeinflussen. Zuletzt werden konkret die Eigenschaften des Verfahrens für den Vertrag von Maastricht näher beleuchtet, um so die fortdauernde Dominanz nationaler Diskursgrenzen in der öffentlichen Debatte über den Vertrag erklären zu können.

4.2 Nachrichtenwert und diskursive Grenzen der Öffentlichkeit

Wie weiter oben dargestellt, lässt sich die europäische Öffentlichkeit am besten als ein Netzwerk einzelner Medien verstehen, das in vielfältige Teilöffentlichkeiten zerfallen kann. Da das Zielpublikum der wichtigsten europäischen Medien in der Regel auf einzelne Nationalstaaten beschränkt ist, ist eine Fragmentierung der politischen Debatte entlang nationaler Grenzen möglich – anders als auf nationaler Ebene, wo die wichtigsten Medien in der Regel gesamtstaatlich ausgerichtet sind und territoriale Grenzen deshalb nur eine untergeordnete Rolle spielen. Auch in der europäischen Öffentlichkeit wäre es jedoch durchaus möglich, dass eine Debatte nicht entlang nationaler, sondern entlang gesamteuropäisch-weltanschaulicher Unterschiede strukturiert ist: dass sich also zum Beispiel die Diskurse der linksliberalen Medien europaweit untereinander stärker ähneln als die Diskurse eines linksliberalen und eines konservativen Medi-

---

hens“ liefern; er geht jedoch kaum auf die Folgen der medialen Eigendynamik bei diesem Selektionsprozess ein (ebd.:126, vgl. allg. ebd.:124–128).

259 In etwas allgemeinerer Form habe ich die Gedanken dieses Kapitels bereits an anderer Stelle dargelegt, vgl. Müller 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ums innerhalb desselben Landes. Welche dieser diskursiven Grenzlinien die wichtigere Rolle spielt, ist nicht *a priori* gegeben, sondern von den Umständen abhängig, in denen eine Auseinandersetzung geführt wird.

Der Inhalt des Diskurses, der durch ein bestimmtes Medium übermittelt wird, ist jedoch vor allem davon abhängig, welche Informationen dieses als wichtig oder interessant erachtet. Der Verlauf der diskursiven Grenzen zwischen verschiedenen Teilöffentlichkeiten ist damit im Wesentlichen eine Folge ihrer Nachrichtenselektion. Um zu verstehen, weshalb sich die Diskurse verschiedener Medien ähneln oder voneinander unterscheiden, muss man erklären, nach welchen Kriterien diese Medien bestimmte Ereignisse und Meinungsäußerungen publizieren und andere übergehen. Wo die Medien ähnliche Selektionskriterien anwenden, werden sie auch ähnliche Inhalte publizieren und infolgedessen zu einem ähnlichen Diskurs beitragen. Diskursive Grenzen hingegen entstehen dadurch, dass Medien jeweils unterschiedliche Informationen für relevant halten und deshalb auch in unterschiedlicher Weise berichten. Dies gilt gleichermaßen für die rein darstellende Berichterstattung – also ‚Nachrichten' im engeren Sinn – und für Meinungstexte wie Leitartikel, Kommentare oder Leserbriefe: Auch die Veröffentlichung eines Kommentars folgt jeweils einer redaktionellen Selektionsentscheidung, derzufolge diese (und nicht irgendeine andere) Meinungsäußerung eine bedeutsame Stellungnahme darstellt.

Die Mechanismen der medialen Nachrichtenselektion wurden in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts immer wieder thematisiert. Als wichtigster Erklärungsansatz hat sich dabei die Nachrichtenwerttheorie etabliert, die seit den 1960er Jahren vor allem durch die Arbeiten von Johan Galtung und Mari Ruge sowie von Winfried Schulz begründet wurde.[260] Ihr zufolge ist die Nachrichtenauswahl vor allem davon abhängig, ob das zu berichtende Er-

260 Der Begriff „news value" wurde von Walter Lippmann geprägt, der in den 1920er Jahren als Erster beschrieb, dass sich Journalisten bei der Themenauswahl an bestimmten Merkmalen orientieren (Lippmann 1991 [1922]). Systematisiert wurde diese Beobachtung durch Einar Østgaard sowie Johan Galtung und Mari Ruge, die das Konzept der ‚Nachrichtenfaktoren' einführten und Kataloge solcher Ereignismerkmale entwickelten, die die Publikationswahrscheinlichkeit fördern (Østgaard 1965, Galtung / Ruge 1965). Diese Kataloge wurden insbesondere von Winfried Schulz und Joachim Staab empirisch getestet und überarbeitet (Schulz 1990 [1976], Staab 1990). Für einen einführenden Überblick über die Nachrichtenwerttheorie siehe Maier / Marschall / Stengel 2010, für jüngere Entwicklungen vgl. Harcup / O'Neill 2017. Einen Ansatz, die Nachrichtenwerttheorie für eine Analyse von europapolitischen Diskursen fruchtbar zu machen, bieten u. a. auch Rik de Ruiter und Rens Vliegenthart, die die Rolle

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

eignis bestimmte Merkmale – wie die Teilnahme prominenter Akteure oder das Vorhandensein von Konflikten – erfüllt. Nur wenn diese Merkmale, die sogenannten Nachrichtenfaktoren, in ausreichendem Maß gegeben sind, wird die Nachricht auch veröffentlicht. Diese mediale Eigenlogik bewirkt, dass unabhängig von der Tätigkeit einzelner journalistischer Akteure bestimmte Ereignisse eine höhere Publikationswahrscheinlichkeit besitzen als andere.[261] Damit ermöglicht die Nachrichtenwerttheorie eine strukturelle Erklärung für bestimmte Tendenzen und ‚Verzerrungen' in der medialen Darstellung von Realität.[262]

Als Wirkungsursache der Nachrichtenfaktoren wurden zunächst vor allem aufmerksamkeitsökonomische und wahrnehmungspsychologische Effekte angeführt, die sowohl die Journalisten als auch das Publikum bei der

---

von Faktoren wie Konfliktivität, Transparenz, Komplexität u. a. in der Berichterstattung über EU-Rechtsakte untersuchen (de Ruiter / Vliegenthart 2017), Charlotte Galpin und Hans-Jörg Trenz, die jedoch ausschließlich auf den Nachrichtenfaktor Negativität abstellen (Galpin / Trenz 2018), sowie Katjana Gattermann und Sofia Vasilopoulou, die aufzeigen, wie der Nachrichtenwert des Europäischen Parlaments jeweils von nationalen Kontexten beeinflusst wird (Gattermann 2012, Gattermann / Vasilopoulou 2015).

261 Diese klassische Deutung der Nachrichtenwerttheorie wurde von Joachim Staab im Zweifel gezogen, der die Nachrichtenfaktoren eher als Rechtfertigungsmuster der journalistischen Nachrichtenselektion versteht: Ihm zufolge bestimmen die Nachrichtenfaktoren weniger die Auswahl als die Präsentation einer Nachricht, bei der Journalisten bestimmte Ereignismerkmale gegenüber anderen hervorheben (vgl. Staab 1990:96). Auch dieses ‚Finalmodell' der Nachrichtenwerttheorie setzt jedoch voraus, dass die entsprechenden Merkmale den zu berichtenden Ereignissen plausibel zugeschrieben werden können.

262 Tatsächlich war dies das zentrale Anliegen vieler früher nachrichtenwerttheoretischer Forschungen. So zielten beispielsweise Galtung und Ruge, aus der Friedensforschung stammend, vor allem auf strukturelle Effekte in der Darstellung ausländischer Ereignisse ab, durch die etwa afrikanische Staaten jeweils nur anlässlich herausragend negativer Ereignisse wahrgenommen würden (vgl. Galtung / Ruge 1965:83–84). Gegenüber dieser Idee einer medialen ‚Verzerrung' der Realität hob Winfried Schulz hervor, dass die Frage nach einer ‚richtigen' Darstellung letztlich ohnehin nicht zu beantworten sei. Da Nachrichten Wirklichkeit niemals widerspiegeln, sondern nur interpretieren könnten, sei es unmöglich, „die ‚wahre' Realität als Vergleichsmaßstab zur Beurteilung der Nachrichtenberichterstattung" heranzuziehen. Möglich und legitim sei es allenfalls, „die empirische Medienrealität mit einer Norm zu vergleichen", indem man etwa die Schwerpunktsetzung der Medien dem Ideal einer grundsätzlichen Gleichheit aller Nationen oder sozialen Gruppen gegenüberstelle (Schulz 1990 [1976]:27–29).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Informationsselektion beeinflussen.[263] Diese Rolle wahrnehmungspsychologischer Effekte wurde experimentell durch Christiane Eilders und Werner Wirth untermauert, die beobachteten, dass Probanden sich an den Inhalt von Nachrichtentexten unabhängig von deren Aufmachung besser erinnern, wenn darauf bestimmte Nachrichtenfaktoren zutreffen.[264] Allerdings könnte eine rein wahrnehmungspsychologische Deutung nicht erklären, weshalb nicht alle Medien dieselbe Auswahl treffen. Das von Hans Mathias Kepplinger entwickelte ‚Zwei-Komponenten-Modell' der Nachrichtenwerttheorie betont deshalb, dass bei der Nachrichtenauswahl nicht nur die Ereignismerkmale selbst, sondern auch die Selektionskriterien der Medienproduzenten eine Rolle spielen, die sich etwa je nach Mediengattung oder politischer Ausrichtung der Redaktion unterscheiden können.[265]

Damit öffnete sich die Nachrichtenwerttheorie gegenüber älteren akteurszentrierten Ansätzen wie der ‚Gatekeeper-Theorie', die in den 1950er Jahren die subjektive Weltsicht einzelner Journalisten und Redakteure als Erklärungsansatz für die Nachrichtenselektion in den Blick genommen hatte.[266] In Weiterentwicklungen dieses Ansatzes war allerdings schon recht bald auf strukturelle Zusammenhänge hingewiesen worden, durch

---

263 „Since we cannot register everything, we have to select, and the question is what will strike our attention. This is a problem in the psychology of perception […] " (Galtung / Ruge 1965:65).

264 Vgl. Eilders 1997:214–258, Eilders / Wirth 1999. Auch Winfried Schulz sieht eine Parallele zur individuellen Informationsverarbeitung, betont jedoch vor allem die „systemfunktionale" Bedeutung der Nachrichtenfaktoren: Da die „Kommunikationskapazität der Gesellschaft" begrenzt sei, müssten die Medien eine Selektion im Sinne der Aufmerksamkeitsökonomie treffen. Die Mechanismen der Nachrichtenauswahl entsprächen deshalb vor allem der Selbsterhaltungstendenz des sozialen Systems (Schulz 1990 [1976]:118–121).

265 Vgl. Kepplinger / Weißbecker 1991, Kepplinger 1998, Kepplinger / Ehmig 2006. Zuvor hatte bereits Winfried Schulz diese Rolle der Medienproduzenten hervorgehoben, indem er den Nachrichtenwert als „[das], was Journalisten für wichtige und mithin berichtenswerte Eigenschaften der Realität halten", beschrieb (Schulz 1990 [1976]:30) und darauf hinwies, dass dabei außer wahrnehmungspsychologischen auch „soziale, politische, ökonomische und technische Faktoren" wirkten (ebd.:31) und es „gewisse Eigenheiten der verschiedenen Medien in der Definition von Wirklichkeit gibt, die sich entsprechend auch in unterschiedlichen Nachrichtenwertordnungen niederschlagen" (ebd.:95). Beispiele für mediengattungsspezifische Nachrichtenfaktoren sind beispielsweise die visuelle Darstellbarkeit sowie die Vorhersehbarkeit eines Ereignisses, die beide nicht ausschließlich, aber besonders für das Fernsehen eine zentrale Rolle spielen.

266 Vgl. insbesondere White 1950.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die dem einzelnen Redakteur nur ein geringer Einfluss bei der Nachrichtenauswahl verbleibe. So schrieb Walter Gieber den einzelnen Redakteuren nur eine passiv-ausführende Funktion zu: Angesichts der organisatorischen Abläufe in den Verlagen, etwa dem Zeit- und Platzmangel bei der Nachrichtenauswahl, seien sie „caught in a strait jacket of mechanical details".[267] Auch aus einer medienökonomischen Perspektive ist es naheliegend, dass die Selektionskriterien nicht allein als Folge der individuellen Präferenz einzelner Medienproduzenten angesehen werden können. Da (wenigstens privatwirtschaftlich finanzierte) Medien für ihr Bestehen eine hinreichend hohe Auflage benötigen, sind Akteure wie Journalisten, Redakteure und Verleger gezwungen, sich an den Wünschen ihrer Leserschaft zu orientieren. Eine Zeitung, deren Redaktion die Nachrichtenauswahl tatsächlich nur anhand ihrer eigenen Vorlieben träfe, liefe Gefahr, vom Markt zu verschwinden.[268] Die Selektionskriterien der Medienproduzenten bilden deshalb wenigstens bis zu einem gewissen Grad eine vom jeweiligen Zielpublikum des Mediums abhängige Variable, deren Wert sich aus einer Dynamik von Angebot und Nachfrage ergibt.[269]

Dies wird auch nicht dadurch widerlegt, dass empirischen Studien zufolge journalistische Akteure meist nur unklare Vorstellungen von den Wünschen ihres Publikums besitzen und sich in ihren bewussten Auswahlkriterien stattdessen eher an einer formell oder informell festgelegten ‚redaktionellen Linie' orientieren.[270] Vielmehr lässt sich gerade diese redaktionelle Linie als Ausrichtung an einem bestimmten Zielpublikum und damit einer ‚Marktnische' interpretieren – auch wenn die Redakteure selbst sich dieses Zusammenhangs in ihrem Berufsalltag nicht unbedingt bewusst sind und ihre Nachrichtenauswahl eher routinemäßig nach bereits verinnerlichten Selektionskriterien vornehmen. Die politische Tendenz eines Mediums oder die Entscheidung für Qualitäts- oder Boulevardberichterstattung weisen ebenso wie die von ihm verwendete Sprache auf eine bestimmte Zielgruppe hin, die sich durch ihre weltanschauliche Aus-

267 Gieber 1956:432.

268 Vgl. Negrine 1996:101, Street 2011:175–176.

269 Bereits Einar Østgaard verwies in seiner Begründung der Nachrichtenfaktoren auf die Publikumsorientierung der Medien, aus der sich die Notwendigkeit ableite, nur solche Nachrichten zu veröffentlichen, die für ihre Leserschaft von Interesse seien (vgl. Østgaard 1965:45). Allerdings ging Østgaard davon aus, dass auch ohne diese Publikumsorientierung dieselben Nachrichtenfaktoren wirken würden, da die gleichen Effekte, die ein Ereignis für die Medienkonsumenten interessant machten, auch für die Medienmacher gälten (ebd.:52–53).

270 Vgl. Schulz 1990 [1976]:12 mit weiteren Nachweisen.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

richtung, ihr soziales Milieu oder ihre nationale Herkunft von den Zielgruppen anderer Medien unterscheidet.

Zusammengefasst lässt sich der Diskurs eines bestimmten Mediums also als das Ergebnis seiner Nachrichtenauswahl verstehen, die ihrerseits davon abhängig ist, ob ein Ereignis aufgrund seiner Merkmale (Nachrichtenfaktoren) mit dem Interesse des Zielpublikums dieses Mediums rechnen kann. Entsprechend ergeben sich auch die diskursiven Unterschiede zwischen verschiedenen Medien aus einem Wechselspiel zwischen den Zielgruppen der Medien und den Merkmalen der zu berichtenden Ereignisse. Ob in der Debatte über eine bestimmte politische Entscheidung in der europäischen Öffentlichkeit eher nationale oder weltanschauliche Diskursgrenzen dominieren, hängt in erster Linie davon ab, ob für den Nachrichtenwert der mit dieser Entscheidung verbundenen Ereignisse und Meinungsäußerungen die nationale Herkunft oder die weltanschauliche Ausrichtung der medialen Zielgruppen wichtiger ist.

Die Merkmale der Ereignisse, die sich auf dem Weg zu einer politischen Entscheidung zutragen, werden jedoch wesentlich durch das Verfahren dieser Entscheidung mitbestimmt. Der Verlauf der diskursiven Grenzen in der Debatte über eine Entscheidung kann deshalb je nach dem Verfahren variieren, das für diese Entscheidung angewandt wird. Dies soll im folgenden Abschnitt ausführlicher erörtert werden.

4.3 Nachrichtenwert und Verfahren

Im Mittelpunkt der Nachrichtenwertforschung steht die Identifikation und Gewichtung von Ereignismerkmalen, die die Publikationswahrscheinlichkeit einer Information erhöhen. Dabei wurde meist versucht, allgemeingültige Kataloge von Nachrichtenfaktoren zu entwickeln, die auf jede Art von Nachricht gleichermaßen zutreffen sollen – was nicht zuletzt in dem Anspruch der älteren Forschung begründet lag, die Nachrichtenfaktoren unmittelbar aus der Wahrnehmungspsychologie herzuleiten.[271] Dieser

271 Dies gilt etwa für Galtung / Ruge 1965:65–71. Doch auch in dem viel beachteten Katalog von Winfried Schulz, der eine rein wahrnehmungspsychologische Herleitung ablehnt, sind die meisten Nachrichtenfaktoren allgemeingültig formuliert. Im Einzelnen unterscheidet Schulz sechs „Faktorendimensionen", nämlich „Zeit" (wozu die Dauer eines Ereignisses und seine vorherige Thematisierung in anderen Nachrichten zählen), „Nähe" (u. a. räumlicher, politischer und kultureller Art), „Status" (Prominenz des Ereignisorts und der beteiligten Akteure), „Dynamik" (u. a. der Grad an Überraschung und die möglichst wenig

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Universalitätsanspruch hatte allerdings zur Folge, dass diese Kataloge in der Regel etwas unscharf formuliert und zudem grundsätzlich unabgeschlossen sind. Außer den allgemeingültigen Faktoren kann es jeweils noch weitere, spezifischere Faktoren geben, die das zu erwartende Interesse des Zielpublikums eines Mediums für eine bestimmte Information beeinflussen. Diese Unabgeschlossenheit räumt etwa Winfried Schulz in der Begründung seiner Faktorenauswahl implizit ein:

> Man muß demnach wohl den Versuch, Nachrichtenfaktoren auf einer einheitlichen theoretischen Basis zu erklären, zunächst für inadäquat und ungerechtfertigt halten. Wir gehen daher bei unserer Untersuchung zunächst von einer Vielfalt der Einflußgrößen aus […]. Damit stellt sich aber noch immer das Problem, welche Nachrichtenfaktoren nun konkret als Variablen in die Untersuchung einbezogen werden sollen. Wir haben keine andere Möglichkeit gesehen, als diese Aufgabe zunächst pragmatisch zu lösen.[272]

Um die Auswirkung von Entscheidungsverfahren auf die Nachrichtenauswahl der Medien zu untersuchen, ist es deshalb zunächst notwendig, Nachrichtenfaktoren zu identifizieren, auf die sich das Entscheidungsverfahren auswirkt. Dabei erweisen sich die kontextunabhängigen Faktoren, die von der bisherigen Nachrichtenwertforschung identifiziert wurden, schnell als zu allgemein und unpräzise. Für diese Arbeit wird deshalb nicht einfach auf einen der bestehenden Kataloge zurückgegriffen. Stattdessen sollen hier zwei spezifische, stärker vom Verfahren abhängige Nachrichtenfaktoren im Mittelpunkt stehen, die für die Dynamik der Debatte über die Vertragsverhandlungen von Maastricht von besonderer Bedeutung waren: zum einen die *Zuständigkeit der Akteure*, zum anderen der

---

komplexe Struktur des Ereignisses), „Valenz“ (Bezüge auf politische Konflikte, Kriminalität, Schaden oder Erfolge) sowie „Identifikation“ (die Möglichkeit einer Personalisierung sowie die Beteiligung von Bürgern des eigenen Landes). Einige dieser Faktoren bezieht Schulz nur auf „politische“ oder nur auf „unpolitische Nachrichten“; die meisten von ihnen sollen jedoch themenunabhängig gelten (vgl. Schulz 1990 [1976]:31–34, 130–139; für einen Überblick über weitere ähnliche Faktorenkataloge siehe Eilders 2006:8, Maier / Marschall / Stengel 2010:80–84). Seit den 1990er Jahren wurde dieser universale Geltungsanspruch allerdings verschiedentlich kritisiert. So hebt Kepplinger im Rahmen seines Zwei-Komponenten-Modells hervor, dass das Gewicht der einzelnen Nachrichtenfaktoren für die Publikationsentscheidung je nach Thema unterschiedlich sein könne (vgl. Kepplinger 1998:25–27, Kepplinger / Ehmig 2006:32, Fn. 21).

272 Schulz 1990 [1976]:32.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Einfluss des Publikums auf die Entscheidung.[273] Was mit diesen Faktoren im Einzelnen gemeint ist, soll in den folgenden Abschnitten näher erläutert werden.

4.3.1 Zuständigkeit der Akteure

Zu den Nachrichtenfaktoren, die in sämtlichen etablierten Katalogen erscheinen und entsprechend häufig empirisch überprüft wurden, gehört die Teilnahme einflussreicher oder prominenter Akteure an einem Ereignis. Schon Galtung und Ruge gingen davon aus, dass Nachrichten über „elite people" eine höhere Publikationswahrscheinlichkeit besäßen, was an ihrer Bedeutung als Identifikationsobjekt sowie an ihrer „intrinsic importance" liege.[274] Schulz übernahm diesen Faktor für politische Nachrichten unter der Bezeichnung „persönlicher Einfluß";[275] andere Autoren verallgemeinerten dies zum „Einfluss" der in der Nachricht erscheinenden Person, Gruppe oder Institution.[276] Dabei wurde jedoch jeweils nur der allgemeine Rang dieser Akteure in den Blick genommen: So operationalisiert etwa Schulz den Nachrichtenfaktor allein über das politische Amt des betreffenden Akteurs, unabhängig davon, ob dieser in dem konkreten Kontext des Ereignisses tatsächlich an einer Entscheidung mitwirken kann oder nicht.[277]

---

273 Natürlich gibt es daneben noch weitere Faktoren, über die das Verfahren den Nachrichtenwert politischer Entscheidungen beeinflusst. Einer davon ist zum Beispiel die Transparenz des Verfahrens, die den Medien eine mehr oder weniger detaillierte Darstellung ermöglicht. Ein anderer ist die durch das Verfahren festgelegte zeitliche Dynamik, etwa die Frage, aus welchen Zwischenschritten sich die Entscheidung zusammensetzt und wie lange sie noch revidierbar ist: Ein in einem überschaubaren Zeitrahmen getroffener, umfassender und schnell in Kraft tretender Beschluss wird eher auf Medienaufmerksamkeit stoßen als eine lang hingezogene Abfolge von jeweils noch revidierbaren Teilentscheidungen (vgl. Müller 2012:169–171).

274 Galtung / Ruge 1965:68.

275 Schulz 1990 [1976]:33. Für unpolitische Nachrichten verwendet Schulz nahezu gleichbedeutend den Faktor „Prominenz" (ebd.).

276 Z. B. Eilders 1997:300–302.

277 Im Einzelnen differenziert Schulz vier Gruppen mit absteigender Ausprägung des Merkmals „persönlicher Einfluß": „international einflußreiche Politiker", darunter u. a. Staats- und Regierungschefs sowie die höchsten Vertreter supranationaler Organisationen, „national einflußreiche Politiker", darunter die führenden Repräsentanten von Verbänden und Parteien, „regional und institutionen- bzw. gruppengebundene Einflußbereiche", etwa Regionalpolitiker oder Abge-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wie im Folgenden argumentiert werden soll, ist jedoch gerade diese Möglichkeit zur Beteiligung an einer Entscheidung – über das bloße Amt hinaus – ein wesentlicher Faktor für die Relevanz eines Akteurs in der öffentlichen Wahrnehmung. Wie eine Entscheidung ausfallen wird, lässt sich während der Verhandlungen eher aus der Stellungnahme eines Akteurs ableiten, der ihr notwendigerweise zustimmen muss, als aus derjenigen eines Akteurs, der in dieser Frage kein Stimmrecht besitzt. Für die Berichterstattung über einen bestimmten politischen Beschluss sind deshalb die Meinungsäußerungen von Politikern umso interessanter, je größer der Einfluss ist, den diese auf den Beschluss ausüben können. Medien werden mit größerer Wahrscheinlichkeit die Positionen von Veto-Akteuren veröffentlichen als die von Akteuren, die nur ein einfaches Stimm-, aber kein Vetorecht besitzen; Letztere können aber noch immer mit einer höheren Medienaufmerksamkeit rechnen als Akteure, die sich zu einer Frage nur als ‚interessierte Dritte' äußern, aber nicht an der Entscheidung selbst beteiligt sind.

Im Kontext einer konkreten Entscheidung ist für den Nachrichtenwert der Stellungnahmen eines Politikers also nicht nur sein allgemeiner Rang, sondern vor allem auch seine formelle Zuständigkeit von Bedeutung. Diese Zuständigkeit wird in erster Linie durch das Verfahren festgelegt, nach dem die Entscheidung getroffen wird. Indem das Verfahren bestimmten Akteuren Kompetenzen zuweist, ermöglicht es diesen also nicht nur einen größeren Einfluss auf die sachlichen Inhalte der Entscheidung, sondern verhilft ihnen auch zu einer strukturell höheren Medienpräsenz – und damit zu einer größeren Diskursmacht bei der Deutung der Entscheidung in der Öffentlichkeit.

4.3.2 Einfluss des Publikums

Ein weiterer Faktor, durch den sich das Verfahren auf den Nachrichtenwert auswirkt, ergibt sich daraus, dass in demokratischen Systemen die Medienkonsumenten zugleich auch Staatsbürger sind und damit selbst Einfluss auf die Politik nehmen können. Um dies in informierter Weise tun zu können, sind die Bürger jedoch auf die Informationen angewiesen, die sie in den Medien finden. Grundsätzlich können Medienproduzenten deshalb ein umso größeres Interesse ihrer Rezipienten für eine politische

---

ordnete, sowie „einfache Leute" ohne politisches Amt (Schulz 1990 [1976]:134–135).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Frage erwarten, je eher diese als Bürger selbst daran beteiligt sind und sich mithin eine eigene Meinung dazu bilden müssen. Informationen, die in Zusammenhang mit eigenen Einwirkungsmöglichkeiten des Publikums stehen, besitzen also einen höheren Nachrichtenwert als solche, auf die das Publikum keinen Einfluss hat.

Dieser Faktor erklärt zum einen, weshalb Volksabstimmungen, bei denen die Bevölkerung selbst direkt die Entscheidung trifft, zu einer sehr intensiven politischen Auseinandersetzung führen können.[278] Von besonderer Bedeutung ist jedoch noch ein anderer Effekt: Der Einfluss des Publikums kann nämlich auch indirekt durch Wahlmechanismen erfolgen, die eine Verantwortlichkeitsbeziehung zwischen der Bevölkerung und den an der Entscheidung beteiligten Politikern erzeugen. Wenn die Wähler selbst in regelmäßigen Abständen über die Bestätigung oder Abwahl eines politischen Akteurs entscheiden können, haben sie ein höheres Interesse daran, dessen Positionen (sowie gegebenenfalls die Positionen seiner ebenfalls wählbaren Konkurrenten) kennen zu lernen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies: Gewählte, dem Publikum politisch verantwortliche Akteure finden für ihre Meinungsäußerungen leichter Aufmerksamkeit und können daher unter sonst gleichen Umständen eine größere Diskursmacht ausüben als Akteure, die keinen Wahlmechanismen unterworfen sind. Gerade dieser Aspekt wird im Folgenden eine wichtige Rolle spielen.

4.4 Die Vertragsreform von Maastricht als außenpolitisches Verfahren

4.4.1 Innen- und außenpolitische Verfahren und Debattenmuster

Durch die im vorangehenden Abschnitt beschriebenen Nachrichtenfaktoren wirkt sich das Verfahren einer Entscheidung darauf aus, welche Akteu-

278 In der Forschung wurde verschiedentlich auf den Gegensatz zwischen der eher konsensorientierten, ‚entpolitisierten' alltäglichen Entscheidungsfindung der EU einerseits und der intensiven Debatte im Fall von nationalen Europa-Referenden (etwa zur Ratifikation einer Vertragsreform) andererseits hingewiesen. Dieser Gegensatz führt dazu, dass sich die Deutungsrahmen, anhand derer die meisten Wähler sich eine Meinung zu dem Referendum bilden, erst während des Wahlkampfs vor der Abstimmung selbst entscheiden – was je nach dem strategischen Geschick der Wahlkämpfer dazu führen kann, dass eher sekundäre Themen die Kampagne dominieren, die mit dem eigentlichen Inhalt des Referendums nur am Rande zu tun haben (vgl. Glencross 2009, Atikcan 2015).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

re in einer bestimmten Debatte als relevant angesehen werden. Je nach der Akteurskonstellation führen unterschiedliche Verfahren deshalb jeweils auch zu charakteristischen Mustern in der medialen Auseinandersetzung. Dies zeigt sich insbesondere bei der unterschiedlichen Wahrnehmung innen- und außenpolitischer Entscheidungsprozesse, die im Folgenden – in etwas schematisierter Form – analysiert werden soll.

Das zentrale Merkmal der innenpolitischen Auseinandersetzung in modernen parlamentarischen Demokratien ist ein Antagonismus zwischen der die Regierung tragenden Parlamentsmehrheit und der Opposition. Da die Regierungsparteien dabei in der Regel die Möglichkeit haben, Gesetze auch gegen die Stimmen der Opposition zu verabschieden, können sie *a priori* mit einer höheren Medienaufmerksamkeit für ihre Standpunkte rechnen. Dies wird jedoch dadurch relativiert, dass bei den regelmäßig stattfindenden Wahlen Regierung und Opposition vor demselben Publikum als Konkurrenten auftreten: Weil die Wähler dabei eine Entscheidung zwischen den beiden Lagern treffen müssen, können die Medien ein Interesse für beide Positionen erwarten. Vor allem im Wahlkampf, aber auch während der laufenden Legislaturperiode hat die Opposition deshalb die Möglichkeit, sich als Alternative zur Regierung zu präsentieren und ihre eigenen Argumente vorzubringen. Je nach der weltanschaulichen Präferenz ihrer Zielgruppen werden die Medien dabei der einen oder der anderen Sichtweise mehr Raum zugestehen. Der zentrale Gegensatz in der politischen Debatte verläuft deshalb entlang weltanschaulicher Grenzen.

Anders stellt sich die Akteurskonstellation hingegen in der Außenpolitik dar, wo Entscheidungen in diplomatischen Verhandlungen getroffen werden. Als die wichtigsten Akteure werden hier die nationalen Regierungen der verschiedenen Staaten wahrgenommen, die unmittelbar an der Entscheidung beteiligt sind und untereinander zu einer Einigung gelangen müssen.[279] Allerdings sind die verschiedenen Regierungen jeweils nur in ihrem eigenen Land Wahlmechanismen unterworfen. Anders als die verschiedenen Parteien in der Innenpolitik konkurrieren sie nicht vor demselben Publikum um Zustimmung, sondern müssen sich mit einer jeweils eigenen nationalen Opposition auseinandersetzen. Für die nationalen Medi-

279 Naheliegenderweise werden dabei in den Medien besonders die Regierungen präsent sein, die dank eines formellen Vetorechts oder ihrer faktischen politischen Macht besonderen Einfluss auf die Entscheidung ausüben können: Nicht zufällig konzentriert sich beispielsweise die Berichterstattung über Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats häufig auf dessen fünf ständige Mitglieder. Zugleich handelt es sich bei diesen Veto-Mächten aber natürlich auch um „elite nations" im Sinne von Galtung und Ruge (Galtung / Ruge 1965:68).

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

en besitzen deshalb die Positionen der eigenen Regierung einen höheren Nachrichtenwert als diejenigen der ausländischen. Letztere sind in der Berichterstattung deshalb in der Regel weniger präsent – zumindest sofern ihnen nicht aufgrund anderer Faktoren eine besondere Bedeutung zukommt. Noch geringeren Nachrichtenwert besitzen die ausländischen Oppositionsparteien, die weder an diplomatischen Verhandlungen beteiligt noch dem nationalen Publikum der Medien politisch verantwortlich sind.

Der unterschiedliche Nachrichtenwert zwischen der eigenen und den übrigen Regierungen wirkt sich jedoch nicht nur auf den Umfang, sondern auch auf die Art der Berichterstattung aus. Da die Leser ein Interesse daran haben, als Wähler die Haltung der eigenen Regierung *bewerten* zu können, wird diese auch in den Medien häufiger normativ begründet oder kritisiert werden, etwa in Form von Kommentaren oder Leitartikeln. Die Positionen der ausländischen Regierungen hingegen sind dem politischen Einfluss der jeweils nationalen Wählerschaft entzogen, sodass ihre argumentative Herleitung für das Zielpublikum der Medien weniger interessant ist. Relevant sind sie lediglich insofern, als sie Hinweise auf den zu erwartenden Verlauf der Verhandlungen bieten und gewissermaßen den Kontext darstellen, in dem das Handeln der eigenen Regierung verstanden werden muss. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Positionen ausländischer Regierungen weniger normativ begründet, sondern eher als ‚gegebene Fakten' beschrieben und allenfalls kausal erklärt werden: Während es bei der eigenen Regierung (auch) von Interesse ist, wie sie sich verhalten *sollte,* interessiert bei ausländischen Regierungen nur, wie sie sich vermutlich verhalten *werden*. Damit entsteht eine Asymmetrie, durch die sich die Darstellung derselben außenpolitischen Themen von Land zu Land stark unterscheiden kann.

Zugleich ist das Verhältnis zwischen nationaler Regierung und Opposition bei außenpolitischen Themen anders als bei innenpolitischen. Zwar erfüllt die Opposition natürlich auch hier die Funktion als Wahlkonkurrent, sodass sie grundsätzlich Alternativvorschläge zu den außenpolitischen Positionen der eigenen Regierung präsentieren kann. Doch während die Opposition im parlamentarischen Verfahren stets präsent ist, kann sie an diplomatischen Verhandlungen nicht teilnehmen und besitzt deshalb einen strukturellen Informationsrückstand – etwa in der Frage, welche Verhandlungskompromisse mit anderen Regierungen realistischerweise möglich sind. Vielmehr nimmt in jeder nationalen Öffentlichkeit

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

meist die jeweils eigene nationale Regierung eine dominante Rolle bei der Deutung außenpolitischer Entscheidungsprozesse ein.[280]

Schließlich bewirkt die unterschiedliche Akteurskonstellation auch, dass sich gegenüber der innenpolitischen Debatte die Art der Argumente verändert: Da in der Innenpolitik Regierung und Opposition wenigstens teilweise dieselben Wählergruppen ansprechen, werden beide in der Öffentlichkeit nicht nur den partikularen Nutzen für ihr eigenes Lager, sondern auch das nationale Gemeinwohl insgesamt (bzw. eine bestimmte weltanschauliche Interpretation davon) als Argument für ihren jeweiligen Standpunkt vorbringen. Hingegen spielt in der Außenpolitik, in der sich jede Regierung nur vor ihrer eigenen nationalen Wählerschaft rechtfertigen muss, das transnationale Gemeinwohl nur eine untergeordnete Rolle. Vielmehr wird die Regierung ihre Position eher über das partikulare nationale Interesse begründen; und auch wenn es zu einer Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition darüber kommt, werden jeweils unterschiedliche weltanschauliche Lesarten dieses nationalen Interesses im Zentrum stehen. Insgesamt verlaufen die wesentlichen diskursiven Grenzen in der Debatte über außenpolitische Fragen deshalb entlang nationaler, nicht weltanschaulicher Trennlinien.

Nicht zufällig decken sich diese Überlegungen mit dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen bzw. europäisch-innenpolitischen Modell einer europäischen Öffentlichkeit, wie sie weiter oben beschrieben wurden.[281] Offenbar gibt es zu einem gewissen Grad eine Wechselwirkung zwischen politischen Verfahren und ihrer Legitimation durch die politische Debatte: Einerseits ist eine nach weltanschaulichen Gegensätzen strukturierte

280 Dennoch können einzelne, stark umstrittene außenpolitische Fragen natürlich zum Thema intensiver parlamentarischer und öffentlicher Debatten werden. So zeigen Kai Oppermann und Henrike Vierig, wie in Deutschland, Frankreich und Großbritannien die (mithilfe des Eurobarometers gemessene) Salienz des Themenbereichs ‚Außenpolitik, Verteidigung, Terrorismus' in den späten 1990er Jahren generell sehr niedrig war, doch in Folge des Kosovo-Kriegs 1999 und der Anschläge vom 11. September 2001 sprungartig anstieg. Nach dem Angriff auf den Irak 2003 sank die Aufmerksamkeit für außenpolitische Themen in Deutschland und Frankreich wieder stark ab, während sie sich in Großbritannien, das selbst am Krieg beteiligt war, noch mehrere Jahre lang auf hohem Niveau hielt. Auffallenderweise stand bei diesen intensiven außenpolitischen Debatten weniger ein Gegensatz zwischen Regierung und Opposition im Vordergrund. Vielmehr war die deutsche Beteiligung am Kosovo- und die britische Beteiligung am Irakkrieg jeweils vor allem *innerhalb* der regierenden Parteien umstritten (Oppermann / Viehrig 2009:933–937).

281 Vgl. oben, Erster Teil, Kapitel 1.2.3.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Öffentlichkeit notwendig, um Legitimität für ein europäisch-innenpolitisches System zu erzeugen; andererseits führt die Anwendung innenpolitischer Verfahren über die beschriebenen Nachrichtenwerteffekte aber auch dazu, dass die Trennlinien der medialen Diskurse primär entlang weltanschaulicher Grenzen verlaufen.[282] Umgekehrt führt die Anwendung eher diplomatischer Verfahren, in deren Mittelpunkt die nationalen Regierungen stehen, zu einer Fragmentierung der europäischen Öffentlichkeit entlang nationaler Grenzen – was seinerseits eine Interpretation der europäischen Integration als Außenpolitik der Mitgliedstaaten und einen Diskurs auf Grundlage nationaler Interessen statt weltanschaulicher Gegensätze befördert.[283]

Sowohl das mitgliedstaatlich-außenpolitische als auch das europäisch-innenpolitische Modell zeigen also eine zirkuläre und damit grundsätzlich selbsterhaltende Abhängigkeit zwischen der Funktionsweise des politischen Systems und der Struktur der öffentlichen Debatte. Der Wechsel von dem einen zum anderen Modell ist jedoch nicht ohne Weiteres möglich, da die Nachrichtenwerteffekte, durch die ein ‚innenpolitisches' Verfahren zu einer ‚innenpolitischen' Debattenstruktur führt, zum großen Teil von kollektiven Erwartungen abhängig sind. So wird beispielsweise der faktische Machtgewinn supranationaler Akteure wie der Parteien im Europäischen Parlament nur dann auch zu einem höheren Nachrichtenwert ihrer Standpunkte führen, wenn die Medienproduzenten davon ausgehen können, dass sich ihr Publikum dieses Machtgewinns auch tatsächlich bewusst ist und deshalb nun ein höheres Interesse für diese Akteure aufbringt.[284]

---

282 Nicht zuletzt hierin zeigt sich die zirkuläre Logik zwischen Demokratie und staatsbürgerlichem (‚nationalem') Bewusstsein, deren Entstehen etwa Jürgen Habermas als Folge der europäischen Verfassungsgebung erwartete (Habermas 2001b:16–17, vgl. auch oben, Erster Teil, Kapitel 3.1). Vgl. auch McNamara / Musgrave 2020, die diesen Prozess für die frühen USA beschreiben.

283 Vgl. hierzu auch Kumm 2005:516–517, Kumm 2008:131.

284 Entsprechend führen auch die Europawahlen nur dann zu erhöhter Aufmerksamkeit für die Positionen der Parlamentarier, wenn das Publikum auch wirklich erkennen kann, worin die Unterschiede zwischen den verschiedenen Parteien und Fraktionen bestehen, und deshalb einen Anlass hat, sich eine eigene Meinung über diese Unterschiede bilden zu wollen. Dieser Zusammenhang wurde wiederholt von Mattias Kumm thematisiert, der „meaningful elections" als notwendige Bedingung für das Entstehen einer „robust European identity" sieht (Kumm 2008:127, ähnlich Kumm 2005:512–516). Kumm verweist dabei vor allem auf bestimmte Kompetenzen, die dem Europäischen Parlament bis heute fehlen – so hat es kein Initiativrecht im Gesetzgebungsprozess und ist bei

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ein Übergang zwischen den beiden Integrationsmodellen kann also nicht allein durch eine Veränderung des politischen Systems erfolgen, sondern erfordert zudem, dass diese Veränderung sich auch in der öffentlichen Wahrnehmung niederschlägt, sodass sich die kollektiven Erwartungen daran anpassen können. Genau darin bestünde der oben beschriebene Verfassungsmoment, in dem sich neben der Funktionsweise des politischen Systems auch das Selbstverständnis der europäischen Bevölkerung ändern würde.

Für die Frage, weshalb der Vertrag von Maastricht nicht zu einem Verfassungsmoment führte, ist es also entscheidend, ob der Konstitutionalisierungsschub des politischen Systems in der Öffentlichkeit auch tatsächlich als solcher wahrgenommen wurde. Entsprechend den oben beschriebenen Nachrichtenwerteffekten war jedoch auch die Wahrnehmung des Vertrags selbst wiederum von dem Entscheidungsverfahren abhängig, mit dem er ausgehandelt und verabschiedet wurde. Dieses basierte vor allem auf Verhandlungen zwischen den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten und entsprach damit – anders als die Inhalte des Vertrags – im Wesentlichen einer mitgliedstaatlich-außenpolitischen Logik. Dadurch entwickelte auch die öffentliche Debatte eine spezifische Dynamik, die nationale Diskurse gegenüber gesamteuropäisch-weltanschaulichen begünstigte und, wie im Folgenden dargelegt werden soll, einem Verfassungsmoment im Wege stand.

4.4.2 Das Verfahren des Vertrags von Maastricht

Der Vertrag von Maastricht war zugleich Gründungsvertrag der Europäischen Union und Änderungsvertrag für die Verträge, mit denen die drei Europäischen Gemeinschaften gegründet worden waren. Das Verfahren für seine Aushandlung und sein Inkrafttreten richtete sich deshalb zum

---

der Wahl der Kommission auf Vorschläge der nationalen Regierungen angewiesen. Es könne deshalb nicht als Agendasetter auftreten, wodurch die Europawahlen für die Bevölkerung an Bedeutung verlieren. Ähnlich argumentiert auch Mark Franklin, der vor allem die mangelnde Integration der europäischen Parteienfamilien als Grund dafür sieht, dass Europawahlen nicht als gesamteuropäische Richtungsentscheidungen verstanden werden (Franklin 2006:241–244). Letztlich läuft dieses Argument in beiden Fällen auf eine Kritik am politischen System der EU hinaus, das – trotz der Vertragsreformen seit Maastricht – an entscheidenden Stellen noch nicht weit genug einem gesamteuropäisch-innenpolitischen Modell entspreche.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einen nach den einschlägigen Regelungen der Wiener Vertragsrechtskonvention, zum anderen nach den Revisionsbestimmungen der drei EG-Verträge, die sich allerdings weitgehend an der völkerrechtlich üblichen Vorgehensweise beim Abschluss internationaler Abkommen orientierten. Der einschlägige Artikel 236 des EWG-Vertrags lautete:

> Die Regierung jedes Mitgliedstaates oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung dieses Vertrags vorlegen.
> Gibt der Rat nach Anhörung der Versammlung [d. i. des Europäischen Parlaments, MM] und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an diesem Vertrag vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.
> Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.[285]

Vor dem Vertrag von Maastricht war dieses Änderungsverfahren bereits zweimal zur Anwendung gekommen, nämlich für den Fusionsvertrag von 1965 und für die Einheitliche Europäische Akte von 1986. Allerdings war es nicht immer unumstritten gewesen: Während der Integrationskrise Anfang der 1980er Jahre hatte es einen Versuch des Europäischen Parlaments gegeben, es durch ein anderes Verfahren zu ersetzen. Unter Federführung des föderalistischen Abgeordneten Altiero Spinelli arbeitete das Parlament ab 1982 eigenmächtig einen Entwurf für einen „Vertrag über die Gründung der Europäischen Union" aus, den es am 14. Februar 1984 verabschiedete. Spinellis Plan war es, diesen Entwurf unter Umgehung der nationalen Regierungen unmittelbar von den Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen. Allerdings scheiterte dieses Vorhaben an der In-

285 Art. 236 EWGV-EEA, wortgleich Art. 204 EAGV-EEA. Die Änderungsbestimmungen in Art. 96 EGKSV-EEA wichen hiervon leicht ab, indem sie keine Anhörung der Versammlung und der Kommission vorsahen und dafür eine Zweidrittelmehrheit des Rates für die Einberufung der Regierungskonferenz vorschrieben. In der Praxis blieben diese Unterschiede bedeutungslos, da sämtliche Reformen jeweils alle drei Verträge betrafen. Im Falle des Vertrags von Maastricht wurden die beiden großen Regierungskonferenzen zur Währungs- und zur Politischen Union formell nur zur Änderung des EWG-Vertrags einberufen; zwischen dem Gipfel von Maastricht im Dezember 1991 und der Vertragsunterzeichnung im Februar 1992 fanden dann noch zwei weitere Regierungskonferenzen im Miniaturformat ab, auf denen auch die Änderung des Euratom- und EGKS-Vertrags beschlossen wurde.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

aktivität der nationalen Parlamente.[286] Stattdessen beschloss wenige Monate später, im Juni 1984, der Ministerrat die Einsetzung der Regierungskonferenz, die schließlich zur Einheitlichen Europäischen Akte führte. Der Vertragsentwurf des Parlaments diente dabei lediglich als Inspirationsquelle, aus der einzelne Ideen übernommen wurden. Eine Abweichung von dem im EWG-Vertrag vorgeschriebenen Änderungsverfahren wurde hingegen nach dem Misserfolg der Spinelli-Initiative auch von föderalistischer Seite nicht mehr ernsthaft in Erwägung gezogen.

Im Falle des Vertrags von Maastricht stand die Vorgehensweise nach Art. 236 EWGV also nicht mehr in Frage. Die zentrale Rolle in diesem Verfahren nahmen die nationalen Regierungen ein. Der Beschluss über die Eröffnung von Verhandlungen kam allein dem Rat zu, und auch die Führung der Verhandlungen lag in den Händen einer Regierungskonferenz. Die Entscheidungsformen der Konferenz selbst waren im EWG-Vertrag nicht spezifiziert; da jedoch die Reform abschließend von jedem Mitgliedstaat ratifiziert werden musste, besaß faktisch jede Regierung ein Vetorecht.[287]

Darüber hinaus hatten je nach dem innerstaatlichen Ratifikationsverfahren noch weitere nationale Institutionen die Möglichkeit, den Vertrag abzulehnen. Insbesondere musste in allen Ländern das nationale Parlament zustimmen, wobei teilweise – nämlich insofern der Vertrag auch nationale Verfassungsänderungen mit qualifizierter Mehrheit notwendig machte – auch die Stimmen der nationalen Oppositionsparteien notwendig waren. In Irland und Dänemark kamen verpflichtende nationale Volksabstimmungen hinzu;[288] in Frankreich beschloss die Regierung nach der Einigung über die Vertragsinhalte auf dem Gipfel von Maastricht die Durch-

286 Insbesondere in Dänemark und Deutschland stieß der Spinelli-Entwurf auch auf aktive Ablehnung nationaler Abgeordneter, die dadurch das nationale Vetorecht bzw. die nationale Finanzautonomie gefährdet sahen (vgl. Volkmann-Schluck 2001:15). Zu Spinellis Konzept einer vom Europäischen Parlament auszuarbeitenden Vertragsreform vgl. auch Müller 2016.

287 Keine Rolle spielte in der Praxis deshalb die Klausel der Wiener Vertragsrechtskonvention, nach der zur Annahme eines Vertrags, der auf einer internationalen Konferenz ausgehandelt wird, eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Staaten erforderlich ist, „sofern sie nicht mit der gleichen Mehrheit die Anwendung einer anderen Regel beschließen“ (Art. 9 Abs. 2 WVK).

288 In Irland hatte der Oberste Gerichtshof im Crotty-Urteil von 1987 anlässlich der Einheitlichen Europäischen Akte entschieden, dass eine Übertragung nationaler Souveränitätsrechte lediglich durch ein verfassungsänderndes Referendum möglich sei (vgl. Wendel 2011:273–283). Art. 20 der dänischen Verfassung wiede-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

führung eines konsultativen Referendums. Je nach nationaler Rechtsordnung kamen bei der Ratifikation außerdem noch weitere politische Akteure (etwa die Landesregierungen im deutschen Bundesrat) sowie die nationalen Verfassungsgerichte zum Zuge.

Die supranationalen EG-Institutionen spielten in dem Entscheidungsverfahren hingegen nur eine sekundäre Rolle. Formal besaßen das Europäische Parlament und die Kommission lediglich in der Anfangsphase ein unverbindliches Mitspracherecht und mussten nach dem Zusammentreten der Regierungskonferenz nicht einmal mehr angehört werden. Dies entsprach allerdings nicht der realen Praxis: Vielmehr wurde die Kommission regelmäßig eingeladen, an den Besprechungen der Regierungen teilzunehmen, und auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments gaben in mehreren Resolutionen ihre Haltung zu den laufenden Verhandlungen bekannt. Tatsächlich ging, wie im Zweiten Teil dieser Arbeit näher beschrieben wird, eine ganze Reihe der beschlossenen Reformvorschläge ursprünglich nicht auf nationale Regierungen, sondern auf die supranationalen Organe zurück. Anders als die Regierungen konnten die Kommission und das Parlament jedoch nicht formell Gehör beanspruchen und auch nicht mit einem Veto gegen die zu treffenden Entscheidungen drohen. Lediglich informell erhielt das Europäische Parlament dadurch ein Vetorecht, dass sowohl das belgische als auch das italienische Parlament ankündigten, den Vertrag nur dann ratifizieren zu wollen, wenn auch das Europäische Parlament ihn guthieß. Allerdings erfolgten diese Ankündigungen erst kurz vor dem Gipfel von Maastricht. Sie wirkten sich deshalb nur auf die Schlussphase der Verhandlungen aus, als die Regierungskonferenz über den größten Teil der Vertragsinhalte bereits Einigkeit erzielt hatte.

Unter dem Blickwinkel der oben beschriebenen Nachrichtenwerteffekte entsprach das Verfahren insgesamt also stark einem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Muster. Da in den Verhandlungen nur die nationalen Regierungen ein Stimmrecht besaßen, ist es naheliegend, dass diese auch in der Berichterstattung im Vordergrund standen. Andere nationale Akteure sollten hingegen lediglich insofern an Bedeutung gewinnen, als sie durch Veto-Drohungen gegen den Vertrag auf sich aufmerksam machten. Ein Einfluss des Publikums wiederum konnte lediglich auf die nationale Re-

---

rum erlaubt eine Übertragung von Kompetenzen an supranationale Organisationen nur durch ein Gesetz, das mit einer Mehrheit von fünf Sechsteln der Mitglieder des nationalen Parlaments verabschiedet oder andernfalls einer Volksabstimmung vorgelegt werden muss. Zur institutionellen Grundlage nationaler EU-Referenden vgl. allgemein Schünemann 2017:69–153.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gierung und Opposition sowie gegebenenfalls im Rahmen der nationalen Ratifikationsreferenden erfolgen. Die Politiker aus den jeweils anderen Mitgliedstaaten und der Kommission (die zu dieser Zeit noch allein vom Ministerrat ernannt wurde) entzogen sich hingegen dem Einfluss der Wähler, sodass sie grundsätzlich mit weniger Aufmerksamkeit rechnen konnten. Diese ‚außenpolitische' Akteurskonstellation kann erklären, weshalb in jedem Land die Sichtweise der nationalen Regierung die stärkste Medienpräsenz hatte – und damit auch die Diskursgrenzen in der europäischen Öffentlichkeit während der Debatte über die Verhandlungen primär entlang nationaler, nicht gesamteuropäisch-weltanschaulicher Grenzen verliefen.

Dadurch lässt sich schließlich auch eine Hypothese aufstellen, die das Ausbleiben des Verfassungsmoments erklärt: Da in jeder nationalen Öffentlichkeit die Auseinandersetzung über die europäische Vertragsreform mit der politischen Agenda der jeweiligen nationalen Regierung aufgeladen wurde, stand weniger die Relevanz der Vertragsreform für die Funktionsweise und den Charakter der EU insgesamt, sondern eher ihre Bedeutung für die jeweilige nationale Politik im Vordergrund. In den Mittelpunkt der Diskussion rückten dementsprechend nationalspezifische Themen, die wichtige Elemente des Konstitutionalisierungsschubs aus der öffentlichen Wahrnehmung verdrängten. Eine Intensivierung der Debatte war vor allem in dem Umfang zu erwarten, in dem jeweils nationale Akteure (etwa die Oppositionsparteien) die Positionen der eigenen Regierung in Frage stellten. Sie bezog sich dann jedoch lediglich auf die *nationale* Europapolitik und ihre Auswirkungen, nicht auf die Reform der Europäischen Union insgesamt.

4.5 Zwischenfazit

In diesem Kapitel wurde ein Erklärungsansatz für das Fehlen eines Verfassungsmoments in den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht entwickelt. Als wesentliche Ursache für die fortgesetzte Dominanz nationaler Diskursgrenzen wurde dabei das Verfahren der Vertragsreform in den Blick genommen, das sich über Nachrichtenwerteffekte auf die Darstellung der Verhandlungen in der Öffentlichkeit auswirkte. Dieses war stark mitgliedstaatlich-außenpolitisch geprägt. In seinem Mittelpunkt stand eine Konferenz der nationalen Regierungen, die den Text der Vertragsreform entwarf. Die Ratifikation erfolgte, je nach den nationalen Verfassungsvorschriften, in der Regel durch die nationalen Parlamente.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

In der Berichterstattung über politische Entscheidungen lassen sich zwei zentrale Faktoren identifizieren, die den Nachrichtenwert politischer Akteure erhöhen: zum einen ihr Einfluss auf die Ergebnisse der Entscheidung, zum anderen ihre durch Wahlmechanismen hergestellte Verantwortlichkeit gegenüber dem Publikum. In den Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht hatte in jedem Land von allen Akteuren die jeweils eigene nationale Regierung den höchsten Nachrichtenwert, da diese als Einzige sowohl an den Verhandlungen beteiligt als auch durch einen Wahlmechanismus mit dem jeweils nationalen Publikum verbunden war. Eine sekundäre Rolle spielten hingegen die Regierungen der übrigen Mitgliedstaaten sowie die jeweiligen nationalen Oppositionsparteien. Erstere nahmen zwar an den Verhandlungen teil, waren jedoch dem nationalen Publikum nicht verantwortlich, sodass dieses an einer Beurteilung ihrer Politik weniger interessiert war. Letztere wiederum konnten als politischer Konkurrent der Regierung auf nationaler Ebene Kritik üben und Alternativvorschläge machen und bildeten damit gewissermaßen die Vergleichsfolie, vor der die nationale Regierung bewertet werden konnte. Sie waren jedoch bei den Verhandlungen nicht anwesend und konnten allenfalls indirekt auf deren Ergebnisse einwirken.

Diese Akteurskonstellation erklärt, weshalb sich die Deutung der Vertragsreform je nach Land stark unterscheiden konnte. Sie lässt ein spezifisches Debattenmuster erwarten, bei dem in der Berichterstattung zu den zwischenstaatlichen Verhandlungen jeweils der Position der eigenen Regierung die größte Aufmerksamkeit geschenkt wurde und eine Politisierung vor allem in dem Ausmaß stattfand, in dem diese nationale Position *innerhalb* des Mitgliedstaates umstritten war. Dass die Debatte über die Reform von nationalen Themen geprägt war, kann wiederum erklären, weshalb die Bedeutung des Vertrags von Maastricht als großer Schritt in Richtung eines gesamteuropäisch-innenpolitischen Integrationsmodells in der Öffentlichkeit nur wenig wahrgenommen wurde und ein europäischer Verfassungsmoment ausblieb.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

5. Ergebnisse des Ersten Teils

Ziel des Ersten Teils war es, die konzeptionellen und theoretischen Prämissen dieser Arbeit darzulegen und davon ausgehend Hypothesen zum Ausbleiben eines europäischen Verfassungsmoments zu entwickeln, die die empirische Analyse in den folgenden Teilen leiten sollen.

Im ersten Kapitel wurden zwei idealtypische Konzeptionen des europäischen Einigungsprozesses vorgestellt, die hier als das europäisch-innenpolitische und das mitgliedstaatlich-außenpolitische Integrationsparadigma bezeichnet werden. Das europäisch-innenpolitische Modell betrachtet die Europäische Union als ein föderales System, dessen Institutionen die gemeinsamen Angelegenheiten einer gesamteuropäischen Gesellschaft regeln sollen. Grundlage ihrer demokratischen Legitimität ist das von den europäischen Bürgern gemeinsam gewählte Europäische Parlament. Das mitgliedstaatlich-außenpolitische Modell hingegen versteht die Union als einen Zusammenschluss souveräner Nationalstaaten. Die supranationalen Organe erfüllen in diesem Paradigma lediglich die Funktion, die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und dadurch deren nationalen Interessen zu dienen. Demokratische Legitimation geht im Wesentlichen von den nationalen Parlamenten und Regierungen aus.

Die beiden Integrationsparadigmen sind mit je unterschiedlichen Anforderungen an die europäische Öffentlichkeit verbunden. Da politische Entscheidungen im europäisch-innenpolitischen Modell vor allem durch den parlamentarischen Wettstreit der transnationalen, weltanschaulich definierten europäischen Parteien zustande kommen, muss auch die mediale Debatte primär entlang weltanschaulicher Diskursgrenzen strukturiert sein, um Kongruenz zwischen der Meinungsbildung in der Öffentlichkeit und im politischen System herzustellen. Umgekehrt setzt das mitgliedstaatlich-außenpolitische Modell keine breite europäische Öffentlichkeit voraus, sondern allenfalls nationale Debatten über die Ausrichtung der jeweils nationalen Europapolitik. Wie im vierten Kapitel gezeigt wurde, sind das politische System und die Struktur der öffentlichen Debatte bis zu einem gewissen Grad positiv rückgekoppelt: So können die politischen Entscheidungsverfahren vermittelt über Nachrichtenwerteffekte selbst die Muster der öffentlichen Auseinandersetzung erzeugen, die ihrerseits zur Legitimation dieser Verfahren beitragen.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im zweiten Kapitel wurde die Veränderung des europäischen politischen Systems im Verlauf des Integrationsprozesses betrachtet. Entsprach es zunächst noch stark dem mitgliedstaatlich-außenpolitischen Paradigma, so verschob es sich im Lauf der Zeit – trotz verschiedener Krisen und gegenläufiger Entwicklungen – in Richtung des europäisch-innenpolitischen Modells. In diesem Konstitutionalisierungsprozess war der Vertrag von Maastricht ein besonders großer Schritt, wie an fünf Aspekten dargelegt wurde: Erstens führte er zu einer Ausweitung der Politikfelder der EU, die nun in Kernbereiche der nationalen Souveränität vordrang. Zweitens veränderte er die Legitimationsgrundlage der EU durch die Abschaffung nationaler Vetorechte und die Stärkung des Europäischen Parlaments. Drittens begünstigte er die Etablierung der Union als umfassendes kontinentales Ordnungssystem anstelle einer Vielzahl einzelner Vertragsregimes. Viertens führte er föderalistisch konnotierte Rechtsbegriffe in das europäische Primärrecht ein. Fünftens beinhaltete er verschiedene Stufen- und Revisionsklauseln, durch die auch für die Zukunft eine fortschreitende Vertiefung der Integration gesichert werden sollte.

Trotz dieser Neuerungen im politischen System blieb jedoch, wie im dritten Kapitel dargelegt, die Struktur der europäischen Öffentlichkeit weiterhin vor allem von nationalen statt von weltanschaulichen Gegensätzen geprägt. Obwohl die Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht in eine Zeit der Krise fielen, in der mit dem Ende des Kalten Krieges zahlreiche politische Grundvorstellungen erschüttert wurden, blieb ein europäischer Verfassungsmoment – also eine rasche und umfassende Neuausrichtung der öffentlichen Diskurse im Sinne des europäisch-innenpolitischen Paradigmas – aus. Zwar wurde die europapolitische Debatte intensiver und kontroverser; das bis dahin vorherrschende mitgliedstaatlich-außenpolitische Legitimationsmuster des *permissive consensus* kam zu einem Ende. Es entwickelte sich jedoch kein Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer überstaatlichen, politisch vor allem entlang transnational-weltanschaulicher Grenzen ausdifferenzierten Bürgerschaft. Eine Anpassung der kollektiven Erwartungen an die nun stärker europäisch-innenpolitischen Strukturen des politischen Systems fand nicht statt. Vielmehr wurde der Integrationsprozess auch nach dem Vertrag von Maastricht unter dem Blickwinkel nationaler Identitäten und Interessen wahrgenommen, teilweise sogar mehr als zuvor.

Im vierten Kapitel wurde schließlich ausgehend von der kommunikationswissenschaftlichen Nachrichtenwerttheorie ein Erklärungsansatz für diese Abwesenheit eines Verfassungsmoments entwickelt. Demnach wirkte sich das stark intergouvernemental geprägte Verfahren der Vertragsver-

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

handlungen von Maastricht auch auf deren Darstellung in den Medien aus. Da die formal entscheidenden Akteure bei der Ausarbeitung der Vertragsinhalte die nationalen Regierungen waren, besaßen deren Standpunkte auch für die Medien den höchsten Nachrichtenwert. Allerdings war in jedem Land nur die eigene Regierung der Bevölkerung über Wahlmechanismen politisch verantwortlich. Dies steigerte zum einen ihren Nachrichtenwert gegenüber den ausländischen Regierungen, da das Medienpublikum ein höheres Interesse hatte, sich eine eigene Meinung über sie zu bilden. Zum anderen bezogen hieraus auch die jeweiligen nationalen Oppositionsparteien ihre Bedeutung: Diese nahmen zwar selbst nicht an den Verhandlungen teil, waren für das Publikum aber als nationale Wahlkonkurrenten und damit gewissermaßen als politischer Vergleichsmaßstab der jeweils eigenen Regierung von Interesse.

Diese Akteurskonstellation kann erklären, weshalb sich die Diskurse in der Debatte über die Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht vor allem entlang der nationalen Grenzen unterschieden: Da in jedem Land die Position der eigenen Regierung den höchsten Nachrichtenwert besaß, stand deren Agenda – und damit die nationale Europapolitik – im Mittelpunkt der öffentlichen Auseinandersetzung. Die Bedeutung der Vertragsreform für das politische System der EU insgesamt spielte für die Medien demgegenüber nur eine untergeordnete Rolle. Dadurch blieben auch die gesellschaftlichen Lernprozesse aus, durch die das europäisch-innenpolitische Modell in den kollektiven Erwartungen der Gesellschaft hätte verankert werden können.

Diese Hypothesen sollen im weiteren Verlauf der Arbeit anhand einer Diskursanalyse der öffentlichen Debatte überprüft werden. Zuvor ist jedoch noch die Frage zu beantworten, zu welchem Zeitpunkt überhaupt das Potenzial für einen europäischen Verfassungsmoment gegeben war. Hierzu wird im folgenden Zweiten Teil zunächst der tatsächliche Verlauf der Vertragsverhandlungen rekonstruiert.

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748906001-31 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY