

## Zur Verfassungspolitik jenseits des Staates

Die Vermittlung von Bedeutung am Beispiel der Unionsbürgerschaft

*Als neue Rechtsinstitution in der Europäischen Union hat die Unionsbürgerschaft ein mismatch zwischen Leistungsfähigkeit und Erwartung hervorgerufen. Wie konnte diese Situation entstehen? Gibt es Erklärungsansätze? Der Aufsatz argumentiert, daß es sich um einen Fall unbeabsichtigter Konsequenzen von Institutionenbildung handelt. Er rekonstruiert zunächst die der Institutionenbildung vorgelagerte Entfaltung europäischer Bürgerschaft als »Praxis« mithilfe dichter Beschreibung. Daran anschließend wird mit Bezug auf das Konzept der »Pfadabhängigkeit« demonstriert, daß der Mangel an Vermittlung spezifischer sozialer und politischer Inhalte dieser neuen Rechtsinstitution – im Vergleich zu bekannten staatlich gebundenen Formen von Bürgerschaft – Raum für Spekulationen über die Bedeutung von Unionsbürgerschaft eröffnet hat. Zur Erklärung der an diese Spekulationen geknüpften Erwartungen wird eine sozialkonstruktivistische Erweiterung neoinstitutionalistischer Ansätze vorgeschlagen. Es wird argumentiert, daß die Rolle »assoziativer« Faktoren – Verfassungsnormen und Identitäten – neben den bekannten »materiellen« Faktoren – Machtkonstellationen, finanzielle Ressourcen – ein wichtiger Aspekt in der Kalkulation unbeabsichtigter Konsequenzen ist. Kernthese ist, daß die systematische Beachtung assoziativer Faktoren das Risiko unerwarteter Konsequenzen von Institutionenbildung reduzieren kann.*

### 1. Einleitung

Dieser Aufsatz untersucht unbeabsichtigte Konsequenzen von Institutionenbildung im Verfassungsprozeß jenseits des Staates am Beispiel von Unionsbürgerschaft.<sup>1</sup> Aus-

- 1 Vorherige Versionen dieses Aufsatzes wurden am Institut für Staatswissenschaften der Universität Aarhus (Juni 1999), der *International Studies Association*, Los Angeles (März 2000), am EU-Center der Universität Wisconsin, Madison (April 2000) und am Department für Politikwissenschaft der Carleton Universität, Canada (April 2000) vorgestellt. Ich danke den Teilnehmer/innen für Kommentare. Insbesondere bin ich Rogers Brubaker, Gorm Harste und Mark Pollack sowie Christoph Weller, Michael Zürn und den anonymen Gutachter/innen der ZIB für hilfreiche Kommentare zu Dank verpflichtet. Die vorliegende Version unterliegt allein meiner Verantwortung. Für finanzielle Unterstützung geht Dank an das *Academic Research Collaboration Programm (ARC)* des *British Council* und des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (*Grant # 1088*). Die wissenschaftliche Assistenz von Dominik Massen und Kathrin Pierskalla wird dankend anerkannt.

gangspunkt sind unerwartete Reaktionen sozialer Kräfte auf die Einführung der Unionsbürgerschaft mit dem Maastrichter Vertrag 1993. Konkret wird konstatiert, daß die Einführung von Unionsbürgerschaft (Artikel 17-22 EG-Vertrag)<sup>2</sup> bei den Adressatinnen Erwartungen geweckt hat, die die tatsächlich in der Rechtsinstitution angelegten eher begrenzten politischen Leistungen übertreffen. Während Interessengruppen mit der Forderung nach der Erweiterung des politischen Wahlrechts auf sogenannte Dritt-ausländer die Unionsbürgerschaft in Analogie zur Entwicklung moderner Staatsbürgerschaft in den Kontext supranationaler Gemeinschaftsbildung rücken,<sup>3</sup> sieht der EU-Vertrag für die Unionsbürgerschaft lediglich eine komplementäre Funktion zusätzlich zu mitgliedstaatlicher Staatsangehörigkeit vor (Artikel 17 EG-Vertrag). Die rechtliche Definition dieser Bürgerschaft umfaßt das Recht auf Bewegungsfreiheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten (Artikel 18 EG-Vertrag), das aktive und passive Wahlrecht in Kommunalwahlen sowie bei Wahlen zum Europäischen Parlament im Wohnsitzstaat der Bürger/innen (Artikel 19 EG-Vertrag), das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz durch jeden EU Mitgliedstaat im Hoheitsgebiet eines dritten Staates (Artikel 20 EG-Vertrag) sowie das Petitionsrecht beim Europäischen Parlament (Artikel 21 EG-Vertrag). Die Forderung der Interessengruppen geht, wie in Abschnitt 3 ausführlicher demonstriert wird, über die ursprüngliche Idee europäischer Politiker, nämlich die Schaffung einer europäischen Identität durch europäische Bürgerschaft mit dem Ziel der Festigung der Position der Europäischen Gemeinschaft (EG) in der Welt, hinaus.<sup>4</sup> Dieses *mismatch* von Leistung und Erwartung hat auf seiten der politischen Organe der EU Handlungsdruck produziert. So stellt die europäische Kommission beispielsweise in ihrem Zweiten Bericht zur Unionsbürgerschaft fest:

»... despite certain limitations, in practice the introduction of a citizenship of the Union has raised citizens' expectations as to the rights that they expect. [...] These rights and the Union as a whole, will be credible in the eyes of the citizens only insofar as they can be applied in practice. [...] Penalty for failure is that citizenship of the Union may appear to be a distant concept for citizens engendering confusion as to its means and objectives even fuelling anti-EU feelings.«<sup>5</sup>

- 2 Der EU-Vertrag beinhaltet das gesamte Vertragswerk inklusive der Präambel, der drei Teilverträge, der Protokolle, der Titel VI und VII sowie der Zusatzserklärungen. Der EG-Vertrag ist der Teilvertrag, der sich auf die Gemeinschaftspolitik im Ersten Pfeiler des Vertragswerkes bezieht (siehe Shaw 2000a: 8).
- 3 »Every person holding the nationality of a Member State, or legally resident in a Member State for a minimum of five years, shall be a citizen of the Union« (ECAS 1998, S. 5 von 23).
- 4 Siehe dazu ausführlich Wiener (1998a: 67-80). In anderen Veröffentlichungen verwende ich den Begriff »europäische« Bürgerschaft durchgehend in einfachen Anführungszeichen, um auf Exklusivität des Begriffs zu verweisen (Wiener 1998a: Kap. 1, Fn. 8). Da die ZIB diese Zeichensetzung nicht vorsieht, müssen die Zeichen in diesem Aufsatz im folgenden mitgedacht werden.
- 5 COM(97) 230 final, Second Report from the Commission on Citizenship of the Union, Brussels, 27.05.1997, S. 6, meine Hervorh.

Wie kommt dieses Mißverhältnis zwischen relativ hohen Erwartungen auf seiten der Adressatinnen und einem eher minimalen Leistungsangebot der rechtlich verankerten Institution zustande? Der Aufsatz geht dieser Frage nach, indem er zunächst die Institutionalisierung von Unionsbürgerschaft als Prozeß, der die Entwicklung des Politikziels, die Formulierung von spezifischen *Policy*-Instrumenten sowie schließlich die Umsetzung des Politikziels umfaßt, rekonstruiert. Im folgenden *Abschnitt 2* wird zunächst das Argument vorgestellt. *Abschnitt 3* rekonstruiert auf der Basis einer stark verkürzten Chronik europäischer Bürgerschaftspolitik die wichtigsten Schritte auf dem Weg zur Institutionalisierung von Unionsbürgerschaft. Es wird argumentiert, daß dieser Prozeß entscheidenden Einfluß auf die Entfaltung der Bedeutung der Bürgerschaft hat. *Abschnitt 4* präzisiert, aufbauend auf dem von neoinstitutionalistischen Ansätzen entwickelten Konzept von Pfadabhängigkeit, die Rolle assoziativer Faktoren und deren Vermittlung im Prozeß von Institutionenbildung. *Abschnitt 5* demonstriert die konstitutive Rolle von Bürger-schaftspraxis in verschiedenen historischen Kontexten als neues Spiel mit bekannten Variablen sowie die daraus entstehenden Anzeichen einer eigenständigen Pfadabhängigkeit von Unionsbürgerschaft als fragmentierter Bürgerschaft. *Abschnitt 6* faßt die Ergebnisse der Studie zusammen.

## 2. Argument: Vermittlungsleistung im Politikprozeß

Grundüberlegung für die hier vorgeschlagene Erweiterung neoinstitutionalistischer Ansätze ist die Verknüpfung der Umsetzung von Recht mit sozialem Handeln. Denn »es gibt eine direkte Beziehung zwischen rechtlichen Normen und Regeln – als objektiven Gedanken – und sozialer Realität« (Curtin/Dekker 1999: 91, meine Übersetzung). Für politikwissenschaftliche Untersuchungen folgt, daß die Kalkulation institutioneller Konsequenzen durch rechtliche Fakten *und* soziale Faktoren bestimmt wird. Während Rechtsinstitutionen faktische Eingrenzungen vornehmen, kann nicht von ihrer unmittelbar erfolgreichen Umsetzung ausgegangen werden, denn die Umsetzung ist von der in der Regel erst zu schaffenden sozialen Akzeptanz abhängig.<sup>6</sup> Diese sozialen Bedingungen für die Umsetzung nomologischer Fakten (Weber 1988: 67) sind in der politikwissenschaftlichen Integrationsforschung bisher empirisch weitgehend unerforscht. Sie haben, wie dieser Aufsatz zeigen will, insbesondere für die Debatte über *Verfassungsprozesse jenseits des Staates* zentrale Bedeutung. Im folgenden soll daher die ontologische Ebene der sozialen Interaktion besondere Beachtung finden.<sup>7</sup>

6 Siehe dazu auch das Argument zur »gesellschaftlichen Internalisierung« als einer von drei Grundvoraussetzungen der Umsetzung von Recht bei Zürn/Wolf (1999: 15-17).

7 Siehe zu dieser ontologischen Schwerpunktsetzung in der Integrationsforschung insbesondere die Beiträge in Christiansen et al. (2001).

## 2.1. Die Nichtstaatlichkeitsprämisse in der Integrationsforschung

Am Beispiel der Bürgerschaftspolitik jenseits des Staates<sup>8</sup> läßt sich plausibel demonstrieren, daß die Institutionalisierung eines bisher innerhalb staatlicher Grenzen angewandten Konzepts wie der Bürgerschaft eine Situation schafft, in der die mit den rechtlichen Fakten korrespondierende soziale Praxis noch unterentwickelt und ihre Bedeutung kaum vermittelt ist. Durch die fehlende Vermittlung, so soll im folgenden gezeigt werden, entsteht eine Situation der unkalkulierbaren politischen Handlung. Institutionenbildung birgt also ein potentielles politisches Risiko.

Obwohl die EU strikt rechtlich gesprochen eine »highly sophisticated ›layered‹ international organization« (Curtin/Dekker 1999: 132) ist, ist durch die konstitutive Rolle von Bürgerschaftspraxis im Prozeß moderner Staatsformation das Thema der Staatlichkeit in die Diskussion getragen worden (Hobe 1993). Gegen die Staatlichkeit spricht allerdings vor allem das strukturelle Muster der EU, das eher dem Bild von »Russian dolls« als dem eines Einheitsstaates in Form eines griechischen Tempels gleicht (Curtin/Dekker 1999: 101, 132). Dieses Rechtsmodell der gestuften internationalen Organisation widerspricht ebenfalls der neoliberalen politikwissenschaftlichen Vorstellung von der EU als internationaler Institution mit Vermittlerinnen- bzw. Monitoring-Funktionen (vgl. beispielsweise Keohane 1988; Garrett 1992; Moravcsik 1998). Denn die Organisation innerhalb des fragmentierten Rechtsregimes ist sowohl horizontal als auch vertikal durch Rechtsprinzipien in unterschiedlicher Weise miteinander verknüpft (Bogdandy 1999a; Pernice 2000). Sie ist daher treffend mit der Metapher einer »mittelalterlichen« pluralistischen Polityformation (Ferguson/Mansbach 1996) erfaßt. In dieser Polity entwickelt sich ein pluralistisches nicht-staatliches Rechtsregime auf dem Primat der Flexibilität (Wallace 2000; DeBurca/Scott 2000). Zwar ist die Mobilisierung sozialer Kräfte zu den Themen Bürgerrechte und Demokratie in diesem Kontext sicherlich kaum negativ einzuschätzen. Im Gegenteil, es ist argumentiert worden, daß im Prinzip durch zivilgesellschaftliche Aktivitäten eine – republikanische – europäische Identität geschaffen werden kann (Habermas 1992; Harlow 1999; Preuss 1996: 123). Es ist jedoch durchaus denkbar, daß nicht-vermittelte Formen der Institutionalisierung in anderen konstitutiven Politikfeldern moderner Staatlichkeit wie beispielsweise im Bereich der Finanz- oder der Außen- und Sicherheitspolitik stärkeren politischen Handlungsdruck erzeugen. Daher spielt die Bestimmung der Wechselwirkung rechtlicher Institutionen und sozialen Handelns eine zentrale Rolle in der Integrationsforschung.

8 Ich verwende im folgenden den Begriff *Bürgerschaft* oder *Bürgerschaftspolitik* im Sinne von *citizenship* oder *citizenship policy*. Der englische Begriff, der sowohl für moderne Staatsbürgerschaft als auch für Unionsbürgerschaft (*Citizenship of the Union*) verwendet wird, hebt die Wechselseitigkeit zwischen *citizenship* und Polityformation auch im Rahmen der EU hervor. Anknüpfend an T.H. Marshall (1950) und Charles Tilly (1975) wird Bürgerschaft folgendermaßen definiert: »Citizenship can be defined as setting the terms of the institutionalized relation between the citizen and the polity/community« (Wiener 1998a: 22).

Die theoretische Herausforderung liegt in der konsequenten Umsetzung der Nicht-staatlichkeitsprämisse beziehungsweise in der Vermeidung eines »methodologischen Nationalismus«<sup>9</sup> im Rahmen von *Mid-range*-Ansätzen problemorientierter Integrationsforschung. Hintergrund der hier vorgestellten Fallstudie ist eine zunehmend normalisierte politikwissenschaftliche Integrationsforschung, die sich weniger auf große Theoriendebatten und zunehmend auf vergleichende mikropolitische Studien konzentriert. Während die Debatte um große theoretische Entwürfe, die sich spezifisch auf die Eigenart europäischer Integration als *Sui-generis*-Entwicklung beziehen, sich als wenig aufschlußreich für das Verständnis europäischer Institutionen und ihrer Wirkung erwiesen hat, kippt die Normalisierung der Integrationsforschung als vergleichende Politikwissenschaft leicht das Kind mit dem Bade aus.<sup>10</sup> Denn sie vernachlässigt die konzeptionelle Auseinandersetzung mit der problematischen Immanenz von Staatlichkeit im *Policy*-Prozeß. Die mangelnde Robustheit der Nichtstaatlichkeitsprämisse ist vor allem durch europäische Rechtsprechung und Rechtskommen-tare gefördert und als »Integration durch Recht« als weitgehend unproblematisch hingenommen worden. Sie hat so die Schaffung staatsähnlicher Institutionen jenseits des Staates unterstützt beziehungsweise relativ ungehindert geschehen lassen.<sup>11</sup> Erst das Maastrichturteil des Bundesverfassungsgerichts stellt eine deutliche Zäsur dieser schleichenden Entwicklung dar.<sup>12</sup> Es repräsentiert das Ende des »permissiven Konsensus« auf mitgliedstaatlicher Ebene. Die Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft, so wird hier gezeigt, hat ihrerseits das Ende des permissiven Konsensus im breiteren Aktionsradius sozialer Kräfte provoziert.<sup>13</sup>

Im Kontext europäischer Integrationspolitik müssen insbesondere Veränderungen in konstitutiven, staats- und marktbildenden Politikfeldern, die zentral für die Entwicklung moderner Staatlichkeit sind, kritisch auf ihre realpolitische Bedeutung hin untersucht werden (vgl. Lowi 1972). Hier manifestiert sich die inkonsequente konzeptionelle Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse besonders plastisch in zweierlei Form. Erstens wird in der Öffentlichkeit generell von Defiziten gesprochen.<sup>14</sup> Diese Verwendung des Defizitbegriffs suggeriert den Vergleich mit vertrauten Kon-

9 So Michael Zürn im Vortrag auf dem DVPW-Kongreß in Halle, 1.-5. Oktober 2000.

10 Siehe zur sogenannten Normalisierung der Integrationsforschung u.a. Caporaso (1998); Hix (1998); zur problematischen Rolle von Staatlichkeit in der Integrationsforschung u.a. Jachtenfuchs et al. (1998); Diez (1996); Shaw/Wiener (1999). Jüngere rechtswissenschaftliche Arbeiten setzen sich jedoch dezidiert mit der Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse auseinander und bieten hilfreiche Ansatzpunkte für die Politikwissenschaft, siehe u.a. Bogdandy (1999a); Pernice (1999); Chalmers (1999); Curtin/Dekker (1999).

11 Zur Integration durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) siehe Capelletti et al. (1986); Weiler (1986); kritisch Harlow (1999: 2).

12 German Constitutional Court 1994: Manfred Brunner and others v. The European Union Treaty. *Common Market Law Review* 57 (1), Cases 2 BvR 2131/92 und 2159/92.

13 Zum Konzept des permissiven Konsensus siehe Lindberg/Scheingold (1970), zur Veränderung desselben siehe Harlow (1999: 3); Liebert (1999: 200f).

14 Siehe dazu die Themen Demokratie, Legitimation, Unionsbürgerschaft (Weiler 1999; Grande 1996; O'Leary 1995).

zepten aus dem Kontext moderner Staaten. So wird Staatlichkeit – obwohl in der Regel explizit nicht angestrebt – zum ungewollten, jedoch permanenten Vergleichsmaßstab von EU Politik.<sup>15</sup> Denn der *Defizitdiskurs* weckt eben diese Assoziation durch die Implikation, daß politische Defizite durch eine konzeptionelle Annäherung an staatlich erprobte Maßnahmen überwunden werden können. Beispielsweise wird von deutschen Beobachtern zur Überwindung des »Demokratiedefizits« die Ausweitung legislativer Kompetenzen des Europaparlaments vorgeschlagen, während britische Vorschläge die Demokratisierung über die veränderte Funktion des Ministerrates oder einen verstärkten Einfluß nationaler Parlamente anstreben (vgl. u.a. Neunreither 2000; Blair 2000). Zweitens wird die Öffentlichkeit durch diese unvermittelte Verwendung konstitutiver Konzepte moderner Staatlichkeit der eigenen Interpretation überlassen. In der Folge werden wie im Fall der Unionsbürgerschaft Inhalte von individuellen sozialen Erfahrungen abgeleitet. Das heißt, es werden Projektionen gebildet.<sup>16</sup> In beiden Fällen entsteht ein Konstrukt, das von der Realität abweicht. Ohne eine eigenständige – vermittelbare – europäische Definition entsprechender Konzepte werden daher in anderen Kontexten gemachte Erfahrungen zu Referenzpunkten. Damit erhöht sich die Chance diskursiver Intervention. Wie diskurstheoretische Forschungen gezeigt haben, folgt daraus, daß einerseits Akteure in diesem Kontext unvermittelter Institutionalisierung strategisch mit dem Ziel der Manipulation intervenieren können.<sup>17</sup> Andererseits besteht die Möglichkeit der beiläufigen, nicht-beabsichtigten Konstruktion von Bedeutung.

Hier stellt sich die Frage nach einer möglichen Steuerung durch Kommunikation als *Vermittlung* von Bedeutung. Die folgenden methodologischen Überlegungen zur Vermittlung beziehen sich auf die konstitutive Rolle von Kommunikation durch Sprache. Während diese Art strategischer Kommunikation in der kritischen Diskursanalyse weitgehend erforscht ist,<sup>18</sup> bleibt die nicht-zielgerichtete Anwendung von Sprache in ihrer Auswirkung genauer zu bestimmen. Die Rolle dieser Kommunikationsleistung im Politikprozeß wird in diesem Aufsatz anhand des Falles ausbleibender Vermittlung der partikularen – spezifisch europäischen – Bedeutung von Bürgerschaft in der EU diskutiert. Mit diesem Ziel wird zunächst auf der Basis von Textanalyse der *Policy*-Prozeß von der Politikformulierung über das Agendasetting

15 Normative rechtswissenschaftliche Arbeiten betonen daher die Prozeßhaftigkeit als Grundlage des politischen Systems der EU. So schreibt Armin von Bogdandy (1999b: 890) beispielsweise: »The Union's political system can only be successful, if it aims at consensus as a result of procedure (not as a premise in the sense of a basic consensus of values!). Thus the Union needs to be a negotiating system.«

16 Siehe dazu grundlegend Jachtenfuchs et al. (1998); siehe beispielhaft den britischen Diskurs zum Föderalismus, z.B. Reaktionen zur Rede von Außenminister Joschka Fischer, »Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration,« 12. Mai 2000, Humboldt-Universität Berlin, u.a. in der *Financial Times*, 13.5.2000; sowie in den *BBC Radio 4*-Nachrichten vom 13.5.2000.

17 Zur strategischen Intervention, siehe die Diskursanalysen bei Diez (1996), Huellsse (2000) und Piotrowski (2000).

18 Siehe zur illokutionären Bedeutung von Sprache beispielsweise Skinner (1988); Tully (1988); Kratochwil (1989: 8); zusammenfassend Diez (1999).



bis zur Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft rekonstruiert.<sup>19</sup> Dabei werden der Wandel von *policy* zu Politik im Feld der Bürgerschaftspolitik sowie die Herausbildung von Pfadabhängigkeit im europäischen Kontext hervorgehoben. Im Anschluß wird in *Abschnitt 4* ein Erklärungsansatz für die unbeabsichtigten Konsequenzen dieser Institutionenbildung vorgeschlagen.

*Kernthese* ist, daß die Rolle assoziativer Faktoren wie Verfassungsnormen und Identitäten in Fällen der Institutionenbildung in konstitutiven Politikfeldern zur Präzision politischer Kalkulation beitragen kann. Es wird argumentiert, daß zur Vermittlung der Bedeutung verschiedener weitgehend inkompatibler Modelle von Bürgerschaft – in den Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union (EU) selbst – nicht nur *materielle* Faktoren wie Finanzen und Machtkonstellationen, sondern auch *assoziative* Faktoren herangezogen werden müssen, da beide Einfluß auf das Verhalten von Akteuren im Prozeß der *Policy*-Implementation haben. Während neoinstitutionalistische Ansätze zwar die Rolle materieller Faktoren untersucht haben (North 1990; Pierson 1996), hat der Einfluß assoziativer Faktoren auf Institutionenbildung in konstitutiven Politikfeldern bisher weniger Beachtung gefunden.<sup>20</sup> Grundlage für die im folgenden entwickelte Erweiterung neoinstitutionalistischer Ansätze sind konstruktivistische Arbeiten, die einerseits ontologisch dem kommunikativen Handeln – primär verstanden als *Vermittlung*, und nicht allein als Überzeugung und Entscheidung – eine zentrale Funktion im politischen Prozeß beimessen, und andererseits durch den Blick auf *Praxis* die wechselseitige Konstitution von Akteursidentitäten und Institutionen hervorheben.<sup>21</sup> Anhand der folgenden Fallstudie zur Entwicklung der Unionsbürgerschaft im Kontext wird demonstriert, wie unbeabsichtigte Konsequenzen entstehen. Im Anschluß daran wird eine Erklärung für dieses Phänomen entwickelt.

### 3. *Europäische Bürgerschaft: eine Chronik nicht vermittelter Institutionenbildung*

Die folgende Fallstudie über vier Etappen europäischer Bürgerschaftspraxis in der EG und jetzt EU faßt die Entstehung von Unionsbürgerschaft im Kontext des Poli-

19 Der Implementationsprozeß der durch Maastricht und Amsterdam geschaffenen neuen Provisionen zur Unionsbürgerschaft sowie gerichtliche Auseinandersetzungen um die Umsetzung von Bürgerrechten werden in dieser Studie nicht ausführlich betrachtet. Sie sind Gegenstand weiterer Forschung. Die folgende Fallstudie bezieht sich vornehmlich auf die Institutionalisierung der Bürgerschaft mit dem Maastrichter Vertrag und die ersten Reaktionen darauf im Vorfeld der Amsterdamer Regierungskonferenz 1997.

20 Siehe jedoch zu regelgeleitetem Verhalten von und in Organisationen die bahnbrechenden Arbeiten von March/Olson (1989, 1998) sowie Webers Unterscheidung zwischen rationalem, traditionellem und affektivem Verhalten von Akteuren (Gerth/Mills 1946: 56).

21 Siehe zur Rolle des kommunikativen Handelns Habermas (1988) sowie in der Anwendung auf *Policy*-Studien in den Internationalen Beziehungen insbesondere die ZIB-Debatte 1994-1995 und die Arbeiten von Checkel (1999a) und Risse (2000). Zur Rolle wechselseitiger Konstitution siehe u.a. Wendt (1992). Zur Betonung von Praxis in konstitutiven Politikfeldern siehe u.a. Biersteker/Weber (1996); Barnett (1999).

tikprozesses seit den frühen 1970er Jahren zusammen.<sup>22</sup> Diese empirische Untersuchung zielt über die für alle nachlesbare formale Definition von Unionsbürgerschaft in Artikel 17-22 (EG-Vertrag) der Amsterdamer Verträge hinaus auf ein Verständnis der politischen Bedeutung dieser Bürgerschaft. Die Skizze verbindet drei Prozesse. Sie stellt eine Verbindung her zwischen erstens, der Idee, die in den 1970er Jahren Politiker/innen zur Einführung einer europäischen Bürgerschaft motivierte, nämlich die Schaffung einer europäischen *Identität*, um die Präsenz der EG in der Weltpolitik zu stärken; zweitens, der Institutionalisierung von Bürgerschaft als *rechtlicher* Institution im EG-Vertrag 1991, und drittens, der Mobilisierung sozialer Gruppierungen zur Unionsbürgerschaft. Da die vier Etappen des Politikprozesses jeweils durch europäische Gipfeltreffen – Paris (1973, 1974), Fontainebleau (1984), Maastricht (1991), Amsterdam (1997) – eingeleitet bzw. bestimmt wurden, werden die Kapitelabschnitte nach diesen benannt.

### 3.1. Paris

In den frühen 1970er Jahren wurde die Abwesenheit eines klaren politischen Konzepts, das der Europäischen Gemeinschaft die Macht einer politischen Einheit im globalen Kontext verliehen hätte, zunehmend zum Hindernis. Henry Kissingers Frage während der Bretton-Woods-Krise 1973 »who speaks for Europe?«<sup>23</sup> macht das Problem deutlich. Der *Policy*-Diskurs dieser Zeit zeigt, daß dieses Problem von europäischen Politiker/innen und Bürokrat/innen in der Hauptsache auf eine mangelnde europäische Identität zurückgeführt wurde. Die EG konnte zwar auf die Römischen Verträge zurückgreifen und war rechtlich in ihrer Handlung legitimiert, jedoch war die Handlungsfähigkeit der EG weniger mit der eines Leviathans als mit der eines »Tarzans« vergleichbar. So stellte Kommissar Etienne Davignon fest: »I have at times compared Europe with Tarzan. It has a relatively advanced morphology but its speech is still fairly scanty.«<sup>24</sup> Um diesem Makel abzuhelpfen, forderte Kommissar Altiero Spinelli vom Pariser Gipfel, die Frage »what must be done to equip Europe at last with personality, identity, or, in short, that European Government of which it stands in need« auf die Agenda zu setzen.<sup>25</sup> Kommissar Etienne Davignon formulierte das Problem der EG-Politiker/innen zu der Zeit folgendermaßen:

»One of the difficulties of European construction is that historical stages have to be misused. It is necessary to behave as if Europe already existed, as a political entity. In hi-

22 Die Fallstudie von »Paris« bis »Maastricht« ist in ausführlicher Form in Wiener (1998a: Kap. 4-12) nachzulesen, die »Amsterdam«-Periode ist ausführlicher in Wiener (1999) dargestellt; siehe dazu aus der rechtswissenschaftlichen Perspektive Shaw (2000b).

23 Henry Kissinger stellte diese Frage, nachdem ein dänischer Vertreter der EG im September 1973 in Washington im Namen der Gemeinschaft sprach (Dinan 1994: 85).

24 Agence Europe, No. 713, 5 January 1973, S. 7 (Interview in »La Libre Belgique«, 28. Dezember 1972).

25 Europe Documents, No. 775, S. 3-5.



story, all countries passed through a phase of exclusively national development. Yet in this instance Europe has to act and intervene at the international level before having completed the phase of its internal development.«<sup>26</sup>

Um diese »innere Entwicklung« voranzutreiben, sollte die EG an »Persönlichkeit« gewinnen. Die Bürger/innen sollten an die EG, die bereits als politische Einheit bestand, emotional gebunden werden, um so die Präsenz der EG in der Weltpolitik, insbesondere im Zusammenhang mit der Weltwirtschaftskrise in den 1970er Jahren, zu stärken. Davignon schlug vor:

»People should not be able to say: all we know of Europe is the VAT and the increase in the price of vegetables, but we don't feel that we belong to a new entity. *Europe should be personalized*« (Agence Europe, No. 713, S. 3-4, meine Hervorh.).

Der belgische Außenminister Van Elsen hob in diesem Zusammenhang die fehlende Verbindung zwischen der Gemeinschaft und den Bürger/innen hervor. Er forderte, Schritte zu unternehmen, um ein »first and concrete stage towards establishing European citizenship« einzuleiten. Dieses erste Stadium sollte beispielsweise die Mobilität von Student/innen, den Austausch von Lehrer/innen und die Harmonisierung von Diplomen beinhalten, um so junge Leute in die Gemeinschaft einzubinden, ihnen »the chance of feeling truly part of a vast network covering the whole of the Community« zu eröffnen.<sup>27</sup> In der Folge dieser Überlegungen wurde 1973 auf dem Kopenhagener Gipfel ein Papier »Zur Europäischen Identität« (*Europe Documents*, No. 779) verabschiedet. Und bereits ein Jahr später wurde auf dem EG-Gipfel in Paris die Einrichtung einer Politik zur Etablierung »besonderer Rechte« für europäische Bürger/innen und einer »Paßunion« festgelegt (siehe *Bulletin of the European Communities* 12, 1974, S. 8-9). Beide *Policy*-Ziele sollten von den drei zentralen politischen Organen der EG (Parlament, Kommission und Rat) in Berichten konzeptionell erarbeitet werden. In der Praxis bedeuteten sie die Identitätskonstruktion durch Gewährung des Privilegs von Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft. Sie entsprachen damit der Idee moderner Formation von Zugehörigkeit durch Wir-Gefühl, die mit dem Mythos von überlappender nationaler Identität und politischer Gemeinschaft (Anderson 1991) eng verknüpft ist.

### 3.2. Fontainebleau

In der zweiten Phase lag die Triebfeder europäischer Bürgerschaftspolitik im Bereich der Politik des Gemeinsamen Marktes (seit Maastricht der sogenannte Erste Pfeiler der EU). Sie war damit dem Projekt der Errichtung des gemeinsamen Marktes »Europa '92« untergeordnet. Zwei Arbeitsgruppen begannen nach dem Gipfeltreffen

26 Agence Europe, No. 713, 5 January 1973, S. 7

27 Europe Documents, No. 752, 17 July 1973, S. 1-2 (Rede des Außenministers R. van Elsen am 27. Juni 1972 vor dem *House of Representatives*, gehalten am Ende der belgischen sechsmonatigen Ratspräsidentschaft).

1984 in Fontainebleau mit der Erstellung von Berichten, die nicht nur die Bürgerschaftspraxis im besonderen, sondern auch den Integrationsstil im allgemeinen maßgeblich beeinflussten. Das Dooge-Komitee<sup>28</sup> arbeitete an einem Bericht über die Institutionen der EG, der für die spätere Konzeption der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) grundlegend war. Das Adonnino Komitee (siehe *Bulletin of the European Communities*, Supplement 7, 1985, S. 33) erstellte einen Bericht zum »Europa der Bürger«, der die Bürgerinnen enger an die EG binden sollte.

In dieser marktorientierten Phase europäischer Entwicklung wuchs das Problem der Ungleichheit zwischen Marktbürger/innen und anderen Bürger/innen, denn durch die wachsende Mobilität über innereuropäische Grenzen hinweg war die demokratische Grundlage von gleichem Zugang zur Partizipation in Wahlen für Marktbürger nicht gewährleistet. Die Kommission stellte fest:

»This situation – seemingly incompatible with the idea of European Union – has given rise to two conflicting positions. [One is that] foreign residents are campaigning for voting rights in the municipality or residence since they have the same duties and obligations as national residents [. The other is that] member States are refusing to drop nationality as the essential criterion for granting the right to vote« (*Bulletin of the European Communities*, Supplement 7, 1986, S. 6).

Diese potentiell konfliktive Situation war einerseits als Teil von Bürgerschaftspraxis im doppelten Sinne entstanden, denn Bürger/innen wurden zunehmend motiviert, durch innereuropäische Grenzüberquerung nicht nur die Marktentwicklung zu unterstützen, sondern auch ein Gefühl der Zugehörigkeit zum europäischen Projekt zu entwickeln. Andererseits wurde dadurch eine Situation von Ungleichheit geschaffen, die den demokratischen Prinzipien, auf denen der europäische Integrationsprozeß aufbauen sollte, widersprach. Eine Antwort auf diese Entwicklung war eine Neudefinition des Wahlrechts, um die Bürger/innen, deren Status sich durch die Mobilität auf den von Marktbürger/innen reduziert hatte, somit wieder auf eine egalitäre demokratische Grundlage zu heben. Nach Ansicht der Kommission war die Einführung von Wahlrecht im Wohnsitzstaat »consistent with the logic of a People's Europe« (*Bulletin of the European Communities*, Supplement 7, 1986, S. 5). Damit wurde die politische Dimension der Debatte um Integration deutlicher fokussiert.

In der Tat zeichnete sich durch den politischen Statusverlust durch Wahrnehmung von ökonomisch motivierter Freizügigkeit gemäß Artikel 48 (EEG-Vertrag) eine Spannung zwischen dem angestrebten Ziel von Integration und Identitätsbildung auf europäischer Ebene einerseits und Marginalisierung des Individuums andererseits ab. Im Hinblick auf die ursprüngliche Idee der Schaffung europäischer Identität durch Bürgerschaftspolitik wirkte sich diese Spannung jedoch nicht nur auf den politischen Statusverlust von Bürger/innen aus. Sie setzte zusätzlich die Identifizierung von Bürger/innen mit dem europäischen Projekt aufs Spiel, denn ein Gefühl von Zugehörigkeit wurde nicht gefördert. Entsprechend stellte die Kommission die Frage:

28 Europe Documents, No. 1349/1350, 21. März 1985, S. 14; Europe Documents Nos. 1333 (interim report) and 1349/1350 (final report).

»In a democratic society, does the fact that people are disenfranchised, even at local level, marginalise them still further when the aim should be to integrate them? Or to put it in another way, could the granting of voting rights contribute to the integration of foreigners?«

Vor diesem Hintergrund kritisierte die Kommission die ökonomisch konzipierte Formulierung von Gemeinschaft als zu eng an dem »purely economic [concept defined] in the Treaties« orientiert. Stattdessen, so wurde argumentiert, war es an der Zeit, ein neues Konzept von Gemeinschaft zu entwickeln, »a new dimension in the context of a People's Europe [because] the concept of community which is purely economic in the Treaties, raises the question of whether or not a People's Europe necessarily involves the granting of political rights, at least at the local level« (*Bulletin of the European Communities, Supplement 7*, 1986, S. 7). Diese normative Perspektive warf ein neues Licht auf die faktische Ausgrenzung (im Gegensatz zu der angestrebten Integration) von Gemeinschaftsbürger/innen, die durch Mobilität von der Wahrnehmung politischer Rechte am Wohnort ausgeschlossen wurden. Der Kommissionsvorschlag zum Wahlrecht am Wohnort für sogenannte Gemeinschaftsausländer/innen brachte die normative Perspektive demokratischer Bürgerschaftspraxis als neue informelle Ressource in den Bürgerschaftsacquis ein.<sup>29</sup>

### 3.3. Maastricht

Die Maastrichter Periode der Bürgerschaftspolitik war vor allem durch den Fall der Berliner Mauer und das folgende Ende des Kalten Krieges geprägt. Durch die veränderte geopolitische Lage wurde in der EG die Frage der politischen Integration in den Vordergrund gerückt. Die Kohl-Mitterand-Forderung einer zweiten Regierungskonferenz zur politischen Union, neben der Konferenz zur Währungsunion, war ein Ausdruck dieses Schwerpunktwechsels.<sup>30</sup> Das Problem der Legitimation durch Vertiefung des Integrationsprozesses trotz EG-Osterweiterung verstärkte den Druck auf die Leistungsfähigkeit der europäischen Institutionen. Durch den veränderten Blick nach Osten war das Projekt einer europäischen Identität durch besondere Rechte für europäische, d.h. EU-Bürger/innen in Frage gestellt. Denn »seit den Anfängen hatte sich die Gemeinschaft als synonym mit Europa betrachtet. Nach dem Ende des Kalten Krieges stellt sich die Frage, ob die Gemeinschaft ein Gefühl paneuropäischer So-

29 Neben der Einheitlichen Europäischen Akte, die die Marktintegration durch vermehrte qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat und Vorschlagsrecht der Kommission im Bereich von Binnenmarktpolitik vorantrieb, war die Entscheidung, die Abschaffung von Grenzkontrollen an europäischen Binnengrenzen mit dem 1985er Schengenabkommen aus der Gemeinschaftspolitik herauszuverlagern, prägend für diese Phase von Bürgerschaftspraxis. Nach oft heftigen Debatten wurde das Schengener Abkommen als ein »out-of-community«-Ansatz durch die »schrittweise« Verwirklichung des Abbaus von Grenzkontrollen realisiert, da Harmonisierung innerhalb der Gemeinschaft keine Aussicht auf Einigung versprach (Gehring 1998; Wiener 1998a: Kap. 9, 10).

30 Zum Kohl-Mitterand-Brief, siehe Agence Europe No. 5238, 20. April 1990, S. 3; siehe auch Wiener (1998a: 219).

lidarität und echter paneuropäischer Integration schaffen kann« (Dinan 1994: 158; meine Übersetzung). Der Mauerfall verdeutlichte, daß die ursprünglich als identitätsschaffend gedachte Bürgerschaftspolitik zwar vertragsbedingt bereit war, einen Großteil der Europäer/innen aufzunehmen.<sup>31</sup> Die aktive Rechts- und Paßpolitik hatte jedoch fortwährend den Ausschluß großer Gruppen potentieller EU-Bürger/innen bedeutet (Hoogenboom 1992: 74).

Generell reagierten europäische Politiker/innen auf die politischen Veränderungen von 1989 mit einem Ruf nach verstärkter politischer Union.<sup>32</sup> Das Parlament forderte den Wandel der EG in eine föderale Union (PE 137.068/fin., 27 February 1990, S. 6.), ebenso wurde die politische Union von einigen Mitgliedstaaten im Vorfeld der Regierungskonferenz von Maastricht gefordert.<sup>33</sup> Die Forderungen nach einer zweiten Regierungskonferenz zur Politischen Union öffneten ein Gelegenheitsfenster zur Wiederaufnahme der Bürgerschaftspolitik. Die Kommissionsvorschläge zur Wahlrechtsreform einschließlich der Diskussion um ein einheitliches Wahlverfahren bei den Europawahlen sowie um das Wahlrecht für Gemeinschaftsbürger/innen in lokalen Wahlen am neuen Wohnsitz wurden wieder aufgenommen (vgl. Wiener 1998a: Kap. 11).

Bürgerschaftspolitik hat sich in dieser Phase vor dem Hintergrund eines deutlicher werdenden Demokratie- und Legitimitätsdiskurses entwickelt. Die Politik der besonderen Rechte wurde schließlich durch den Antrag Spaniens mit der Einführung der Unionsbürgerschaft teilweise formalisiert. Politisches Wahlrecht, diplomatischer Schutz von Unionsbürger/innen im Ausland durch jede Botschaft eines Unionsmitgliedstaates und Petitionsrecht wurden vertraglich in Art. 8a-e, EG-Vertrag festgeschrieben. Dieses Recht gilt ausschließlich für Bürger/innen mit dem burgunderroten europäischen Paß, der nur für Staatsbürger/innen von EU-Mitgliedstaaten erhältlich ist. Diese häufig als rechtlich minimal beurteilte Veränderung des Bürgerschafts*acquis* hatte vor allem zwei Auswirkungen. Einerseits wurde quasi über Nacht die Kategorie der Drittausländer/innen geschaffen, also diejenigen, die in einem EU-Mitgliedstaat ohne europäischen Paß lebten. Andererseits wurde durch die Formalisierung politischer Rechte eine neue sichtbare Bindung zwischen Bürger/innen und Euro-polity geschaffen. Beide Auswirkungen waren für die politische Mobilisierung, sowohl im Maastrichter Ratifizierungsprozeß als auch in der Vorbereitung der Folgekonferenz 1997 in Amsterdam von zentraler Bedeutung.

31 Siehe Artikel O des Maastrichter Vertrages (vormals Artikel 49 EG-Vertrag).

32 Einige europäische Politiker/innen sahen bereits den Beginn einer neuen Ära. Für die italienische Regierung, die vom 1. Juli bis 31. Dezember 1990 die Ratspräsidentschaft übernehmen sollte, führten diese externen Veränderungen zu einem »opening up [of] a constituent era of international relations in our continent« (Europe Documents No. 1611, 10. April 1990, S. 1).

33 Siehe dazu das Belgische Memorandum zur Regierungskonferenz, das den ersten formalen Vorschlag zur Politischen Union enthielt (Dinan 1994: 164); vgl. auch Permanent Representation of Belgium (1992); SI(90) 232, 26. März 1990.

### 3.4. Amsterdam

Zur Vorbereitung der Amsterdamer Regierungskonferenz hatte das Europäische Parlament öffentliche Anhörungen in Brüssel organisiert, in denen Interessengruppen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und andere nicht parteilich organisierte Lobbygruppen Forderungen an die Regierungskonferenz formulieren konnten.<sup>34</sup> Obwohl oder vermutlich gerade weil es für diese Gruppen keine formalen Kanäle der Kommunikation mit den Organen der EU gab, meldeten sich hunderte von Dachorganisationen an, von denen jedoch nur ein Bruchteil angehört werden konnte. Eine der zentralen Forderungen, die in verschiedenen Hearings vorgetragen wurde, war die Forderung nach einer Bürgerschaft für »Dritt-Ausländer« auf der Basis von Ortsgebundenheit. So forderte beispielsweise die ARNE-Gruppe die Gewährung von Unionsbürgerschaft, für »every person holding the nationality of a member State and every person residing within the territory of the European Union«.<sup>35</sup>

Der Amsterdamer Vertrag hat diese Forderung nicht aufgenommen. Jedoch wurde die Forderung der ECAS-Gruppe (*European Citizen Action Service*) nach einer Komplementärfunktion der Unionsbürgerschaft in den Amsterdamer Vertrag einbezogen.<sup>36</sup> Artikel 17, EG-Vertrag stellt nun fest: »Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht.« Ferner bestätigt und erweitert der revidierte Vertrag das Verbot der Nichtdiskriminierung, das jetzt neben Gründen der Nationalität auch Sexualität, Rasse, ethnische Herkunft, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexuelle Ausrichtung einschließt (Artikel 12, 13 [6, 6a] EG-Vertrag). Obwohl der Amsterdamer Vertrag also keine deutliche Veränderung im Unionsbürgerschaftsartikel zeigt, hat er dennoch die Hinterfragung von Staatsbürgerschaft als Konzept, die bereits mit Maastricht eingeleitet wurde, weiter vorangetrieben, indem er deutlich und kurz festlegt, daß Unionsbürgerschaft eine zusätzliche Bürgerschaft zur Staatsbürgerschaft ist (Shaw 2000b).

### 3.5. Zusammenfassung

Trotz geringer formaler Veränderungen hat die Institutionalisierung von Unionsbürgerschaft politische Konsequenzen geschaffen. Die Wirkung spiegelt sich in den Re-

34 Die Hearings wurden am 17. – 18. Oktober 1995 in Brüssel vom Europäischen Parlament organisiert, siehe: <http://www.europarl.eu.int/dg7/hearings/en/igc1/sommaire.htm>; 29.11.2000.

35 Siehe: Antiracist Network For Equality in Europe (ARNE): Modifications to the Maastricht Treaty in Sight of the 1996 Inter-Governmental Conference, Rome, 14-15 July 1995, S. 4, unv. Ms. Siehe zum Vergleich die Formulierung im Maastrichter Vertrag: »Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates besitzt« (Artikel 8 (1) EG-Vertrag).

36 Zum Vergleich, die ECAS-Gruppe hatte gefordert, den folgenden Satz in den revidierten Unionsbürgerschaftsartikel aufzunehmen: »Citizenship of the Union does not replace, but complements citizenship of the Member States« (ECAS 1998, S. 5 von 23).

aktionen verschiedener politischer Akteure wider. Sowohl EU-Organen wie auch Regierungen der Mitgliedstaaten haben seit Maastricht ein verstärktes Interesse am Thema Unions- bzw. Staatsbürgerschaft gezeigt. Dies wird einerseits in den Bundestagsdebatten um doppelte Staatsbürgerschaft in Deutschland sowie der Diskussion um Änderungen der Einwanderungsgesetzgebung in Frankreich deutlich (Feldblum 1999; Koslowski 2001; Checkel 1999b). Andererseits haben das Europäische Parlament und die Kommission Kampagnen wie »Citizens First«<sup>37</sup> gestartet, um eine Bumerang-Reaktion der EU-Bürger/innen zu verhindern. Der zweite Kommissionsbericht zur Unionsbürgerschaft verdeutlicht diese Befürchtung durch den Hinweis auf Erwartungen, die mit der Institution der Unionsbürgerschaft verknüpft sind. Mit gestiegenen Erwartungen seitens der Bürger/innen entsteht Handlungsdruck bei den Brüsseler Institutionen und in den Mitgliedstaaten (siehe einleitendes Zitat). Diese Reaktion war, wie die Diskursstudie der europäischen Bürgerschaftspraxis in den 1970er Jahren gezeigt hat, nicht geplant.

Spätestens die Mobilisierung von Interessengruppen seit Maastricht macht deutlich, daß Bürgerschaft über die Definition von Zugehörigkeit hinaus politische Implikationen hat. Die vertragliche Einbettung der Institution der Unionsbürgerschaft in den EG-Vertrag mit der Maastrichter Vertragsrevision hat politische Konsequenzen. Diese nehmen vor allem zwei Formen an. Erstens zeigt die Mobilisierung von Interessengruppen, daß das formal integrierte Konzept der Unionsbürgerschaft unter den Anwohnerinnen der EU überraschend hohe Erwartungen an die EU als politisches Gemeinwesen weckt. Insbesondere die von sogenannten Drittstaaten vorgebrachte Forderung nach Gleichstellung mit Unionsbürgerinnen auf der Basis der Gewährung »eines besonderen Status mit bestimmten Rechten« wie beispielsweise lokales Wahlrecht am Wohnort nach fünfjähriger Anwohnerschaft in einem EU-Mitgliedstaat spiegelt diese Erwartungen. Zweitens bringt die Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft im Zusammenhang mit der großen Skepsis und zunehmenden Kritik an der Demokratiefähigkeit der EU ein neues zivilgesellschaftliches Interesse in Bewegung.<sup>38</sup> Inhaltlich bezieht sich die Mobilisierung also auf die Forderung von mehr Bürgerrechten für Anwohnerinnen ohne europäischen Paß einerseits und auf die Kritik am Demokratiedefizit europäischer Politik andererseits.

37 Die Kampagne »Citizens First« ist am 26. November 1996 mit dem Ziel, Bürgerinnen und Bürgern ihre Rechte und Möglichkeiten im Rahmen der Unionsbürgerschaft näher zu bringen, gestartet worden. Siehe u.a. COM(97) 230 final, S. 18-19. Die Kampagne wurde von der Europäischen Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament, unter Mitwirkung von Mitgliedstaaten und NGOs entwickelt, um Bürgerinnen über ihre Rechte zu informieren. Zu weiteren Informationen siehe <http://citizens.eu.int/en/en/newsitem-1.htm>; 29.11.2000.

38 Siehe dazu Harlow (1999); Huntebrinker (2000); siehe u.a. das dänische Referendum 1991 gegen den Vertrag von Maastricht, das »Maastricht-Urteil« des Bundesverfassungsgerichtes sowie die signifikanten geschlechtsspezifischen Unterschiede in der Akzeptanz der EU bei Ulrike Liebert (1999), die feststellt, daß Frauen die EU weniger positiv bewerten als Männer.

Charakteristisch für beide Ausgangspunkte politischer Mobilisierung ist die Ausrichtung von Kritik und Forderungen an die politischen Organe der EU und nicht an die Regierungen der Mitgliedstaaten. Damit wird die EU als Polity zum ersten Mal in ihrer Geschichte von einer breiteren Öffentlichkeit in Frage gestellt. Die Eliten, die bisher für den Politikprozeß verantwortlich waren, sehen sich damit einer neuen *scrutiny* ausgesetzt. Die unbeabsichtigten Konsequenzen der Bürgerschaftspolitik, die ja durchaus das Ziel hat, Bürger in das Projekt der Europäischen Union einzubinden, entstehen durch die Forderung nach *aktiver* Teilnahme an Entscheidungsprozessen durch Bürgergruppen – anstatt, wie von der EU bisher durch die *group-by-group*- und *step-by-step-policies* den Bürgerinnen zugedachten *passiven* Möglichkeiten der Partizipation. Die Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft hat also zum Ende des permissiven Konsensus in der EU beigetragen. Die durch die Unionsbürgerschaft hergestellte direkte Beziehung zwischen Bürgerin und *Europolity* hat ein neues Interesse an der Rolle der Einzelnen im europäischen Gemeinwesen hervorgerufen.<sup>39</sup> Während dies durchaus positiv für die Entwicklung einer europäischen Identität sein kann, stellt es die Brüsseler Institutionen und ebenfalls die Regierungen der Mitgliedstaaten zunächst vor zwei zentrale Aufgaben: Erstens, wie kann Brüssel für die Bürgerinnen und Anwohnerinnen attraktiv gestaltet werden; zweitens, wie kann das Prinzip der liberalen Demokratie – immerhin ein im EU-Vertrag verankertes Prinzip – angesichts der steigenden Zahl von Anwohnerinnen ohne europäischen Paß weiterhin vertreten werden? Beide Fragen erfordern neue Aktivitäten im Rahmen der Bürgerschaftspolitik. Die vom Parlament und der Kommission initiierte Kampagne »Citizens First«, die zum Ziel hatte, Nichtregierungsorganisationen und andere bürgernahe Gruppen einzubinden, ist ein Ausdruck dieses Handlungsdrucks. Der folgende Abschnitt befaßt sich erstens mit der Frage, wie das *mismatch* von Erwartungen und Leistung der Unionbürgerschaft als neuer Rechtsinstitution zu erklären ist, und zweitens, ob und wie unerwartete Konsequenzen von Institutionenbildung kalkulierbar sind.

#### 4. Institutioneller Wandel und sozialer Kontext

Zur Beantwortung der oben gestellten Fragen nimmt dieser Abschnitt die sozialkonstruktivistische Kernthese von der Bedeutung sozialer Faktoren (neben materiellen Faktoren) im Politikprozeß auf. Gleichzeitig wird an das Konzept der Pfadabhängigkeit im Prozeß von Institutionenveränderung angeknüpft. Es wird argumentiert, daß soziale Faktoren für Pfadabhängigkeiten konstitutiv und damit potentielle Verursacher unerwarteter Konsequenzen sind.

39 Siehe zum Wandel des permissiven Konsensus Daniela Obradovic (1996), die feststellt: »European integration has always been an affair of the elites, both political and business, they have relied on persuading the mass public that the European venture is a good idea. As long as people did not perceive themselves as being directly affected by European decisions, they were willing to <go along> uncritically with elite decisions« (Obradovic 1996: 191f, zit. nach Harlow 1999: 2).



#### 4.1. Multiple Pfadabhängigkeiten

Generell kann festgestellt werden, daß die Auswirkung von Pfadabhängigkeiten ein realer Faktor in *Policy*- und Politikprozessen ist. Dies führt zunächst zu der relativ banalen Einsicht, daß »history matters« (North 1990: 100). Darüber hinaus ist die Rolle von Institutionen in konstitutiven Politikfeldern mindestens zweifach charakterisierbar. Erstens kann der breitere institutionelle Rahmen vor ineffizienten Konsequenzen schützen. Zweitens hat der institutionelle Rahmen einen Einfluß auf aktuelle Entscheidungssituationen. In jedem Falle folgt: »We cannot understand today's choices [...] without tracing the incremental evolution of institutions« (North 1990: 100). Mit anderen Worten, Institutionen schaffen Pfadabhängigkeiten. Sie sind konstitutiv für das Verhalten von Akteuren. Institutionenbildung zu einem Zeitpunkt ( $t_1$ ) beeinflusst die Möglichkeiten und Einschränkungen von Entscheidungsprozessen zu einem späteren Zeitpunkt ( $t_2$ ) (Pierson 1996: 148f). Für die Diskussion unbeachteter Konsequenzen resultiert daraus folgende Kernfrage: »What happens when a common set of rules is imposed on two *different* societies?« (North 1990: 101, meine Hervorh.). Welche institutionenbildenden Prozesse müssen wo untersucht werden, um einen Fall von unerwarteten Konsequenzen zu erklären? Hat beispielsweise die Anwendung derselben Sets von Verfassungsregeln in unterschiedlichen staatlichen Kontexten verschiedene Wirkung gezeigt?<sup>40</sup> Nach North (1990) bestimmen in einem solchen Fall mindestens vier Faktoren die erfolgreiche Anwendung importierter neuer Sets von Verfassungsregeln. Sie lassen sich als Mechanismen und Art und Weise der Umsetzung, und als Verhaltensnormen und subjektive Akteursmodelle charakterisieren. Auf der Grundlage dieser potentiell eigenständigen und daher als instabil zu kalkulierenden Faktoren folgt: »both, the real incentive structures and the perceived consequences of policies will differ as well« (North 1990: 101). Das heißt, eine Reihe von Unbekannten beeinflusst die Wirkung institutioneller Veränderungen. Generell läßt sich zusammenfassen: »The common imposition of a set of rules will lead to widely divergent outcomes in societies with different institutional arrangements« (North 1990: 101).

Das Augenmerk muß entsprechend auf die je nach historischem Kontext unterschiedlichen Faktoren im Umsetzungsprozeß von Regeln gelenkt werden, um diese zu definieren und ihre Wirkung zu bestimmen. Die Platzierung des in diesem Aufsatz untersuchten Falles in den nichtstaatlich verfaßten Rahmen jenseits des Staates (Europolity) spitzt die Frage nach der Bedeutung gleicher Regeln in verschiedenen gesellschaftlichen Zusammenhängen noch zu. Denn wenn die Nichtstaatlichkeitsprämisse konsequent umgesetzt werden soll, kann die Integrationsforschung zwar davon ausgehen, daß in den verschiedenen mitgliedstaatlichen Kontexten spezifische Pfadabhängigkeiten entstehen. Darüber hinaus muß sie jedoch auch auf das spezifi-

40 Siehe dazu verschiedene Fälle des Transfers von Verfassungsmodellen in andere historische Kontexte, z.B. die Übertragung des amerikanischen Verfassungsmodells in den lateinamerikanischen Kontext (North 1990: 101) oder die Übernahme der Arbeitsgesetzgebung nach dem Modell der *International Labour Organization* (ILO) in Mexiko.

sche Gesellschaftsmodell der EU eingehen. Während die länderspezifischen Pfadabhängigkeiten im Bereich der Bürgerschaftspraxis relativ eindeutig aufgrund von Fallstudien zu definieren sind, ist die Bürgerschaftspraxis auf europäischer Ebene weit weniger präzise charakterisiert worden.<sup>41</sup> In der Folge erhöht sich die Wahrscheinlichkeit institutioneller Umsetzungen, die nicht nur inkompatibel, sondern darüber hinaus in ihrer Wirkung nicht erklärbar sind. Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß Institutionenbildung in der Europolity generell die Rolle *multiplier* Pfadabhängigkeiten (Mitgliedstaaten und Europolity) berücksichtigen muß.

Paul Pierson (1996) ist der Frage der Entwicklung von Pfadabhängigkeiten in der Europolity gründlich nachgegangen mit dem Ziel, »divergences between the institutional and policy preferences of member states and the actual functioning of institutions and policies« (Pierson 1996: 131) zu erklären und auf dieser Grundlage die Lücke zwischen Erwartungshaltung und Ergebnissen realer *Policy*-Umsetzung zu schließen. In der Auseinandersetzung mit dem intergouvernementalistischen Ansatz hat die historische Institutionenanalyse gezeigt, daß eine Reihe komplex verknüpfter Kontextvariablen für die Entstehung von Lücken zuständig ist (vgl. Pierson 1996: 131; Sverdrup 2000). So spielen verschiedene Faktoren wie autonomes Handeln europäischer institutioneller Akteure, der begrenzte Zeithorizont von Entscheidungsträgerinnen, das große Potential nicht beabsichtigter Konsequenzen und die Wahrscheinlichkeit des Wandels von Präferenzen auf seiten der Regierungsvertreter eine entscheidende Rolle (Pierson 1996: 131f). In der Folge hat Institutionenbildung oft eine unkontrollierbare Rückwirkung auf die involvierten Akteure. Diese läßt sich mithilfe des historisch-institutionalistischen Ansatzes erklären, denn, so Pierson (1996: 126):

»The crucial claim I derive from historical institutionalism is that actors may be in a strong initial position, seek to maximize their interests, and nevertheless carry out institutional and policy reforms that fundamentally transform their own positions (or those of their successors) in ways that are unanticipated and/or undesired.«

Es folgt, daß Zeitverschiebung im Zusammenwirken mit Institutionenbildung unvorhergesehenen und kaum kalkulierbaren Handlungsdruck produzieren kann.<sup>42</sup> Gründe für Diskrepanzen zwischen *Policy*-Präferenzen und Ergebnis der *Policy*-Implementation sind erstens, die Resistenz institutioneller Akteure, zweitens, die institutionellen Hindernisse EU-interner Reformen, und drittens, die »sunk costs« in Verbindung mit vorhergehender Handlung (Pierson 1996: 142). Analytisch leicht verkürzt ist die zentrale Einsicht bei Pierson, daß grundlegende Informationen für Entscheidungssituationen im Prozeß der Institutionenbildung lokalisiert sind.

41 Die Bedeutung von Pfadabhängigkeit für die Interpretation der Unionsbürgerschaft ist bisher nicht systematisch untersucht worden. So befaßt sich die Mehrzahl der Arbeiten mit der rechtlichen Interpretation (Closa 1992, 1995; O'Leary 1995; Oliveira 1995) oder mit der normativen Frage nach den Entwicklungsmöglichkeiten des Konzepts jenseits des Staates (Lehning 1999; Kostakopoulou 1996; Bellamy 1999). Es gibt jedoch Studien, die die historische Kontingenz von Bürgerschaftspolitik (Meehan 1993; Shaw 1998) oder »Bürgerschaftspraxis« hervorheben (Wiener 1998a, 1999).

42 Pierson (1996: 148-156) führt hier das Beispiel europäischer Sozialpolitik an.

Während unbeabsichtigte Konsequenzen auf der Basis der oben genannten Faktoren erklärbar werden, ist die Chance der Rückgewinnung von Kontrolle jedoch in diesem Prozeß als gering einzuschätzen (Pierson 1996: 148).<sup>43</sup> Wie tragen diese Beobachtungen zur Erklärung der Reaktionen auf die Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft nach Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages bei?

#### 4.2. *Bringing In the Social*

Piersons Analyse begründet zwar mit dem Verweis auf veränderte Präferenzen, neue Ressourcenlage und neue Institutionen den Kontrollverlust von Akteuren durch das Zusammenwirken von Institutionen. Der verstärkte Handlungsdruck auf EU-Organen wie im Fall der Bürgerschaftspolitik läßt sich jedoch nicht ausschließlich durch Veränderungen dieser Ressourcen, die im folgenden analytisch als *materielle* Faktoren bezeichnet werden, erklären. Es ist zu bedenken, daß sich, verknüpft mit der sich ausdehnenden und verändernden Handlungskapazität der europäischen politischen Organe (Kommission, Parlament, Rat und Gerichtshof), auch und vor allem der *acquis communautaire*, also der gemeinsame Besitzstand der EU (Vertragstexte, Richtlinien, Rechtsprechung) verändert. Er expandiert.<sup>44</sup> Der *acquis communautaire* besteht aus *formalen* und *informellen* Ressourcen.<sup>45</sup> Während die formalen Ressourcen sich auf den Kern des *acquis* beziehen, sind die informellen Ressourcen weiter gefaßt.<sup>46</sup> Sie umfassen die Routinisierung von Praktiken sowie Werte und Normen. Beide Typen von Ressourcen sind zwar nicht notwendig linear, so doch miteinander verbunden und haben handlungsleitende Wirkung für Akteure.<sup>47</sup> Diese Charakterisierung ist sowohl in Anlehnung an als auch in Abgrenzung von der strukturierenden Rolle von Normen in den internationalen Beziehungen getroffen worden (Finnemore/Sikkink 1998). Sie akzeptiert die strukturierende Rolle von Normen wie beispielsweise die Norm der Implementation globaler Menschenrechtsnormen innerhalb staatlicher Kontexte (Risse et al. 1999). Sie berücksichtigt jedoch darüber hinaus die doppelte

43 Damit ist Piersons Hauptanliegen, nämlich die Feststellung der Grenzen des liberalen Intergouvernementalismus als umfassende Theorie zum Studium europäischer Integration (siehe dazu Moravcsik 1998) erfolgreich umgesetzt. Hier interessiert jedoch weniger die Gegenüberstellung dieser Ansätze als im Kuhnschen Sinne alternativ, sondern vielmehr die Verbindung von Versatzstücken beider Ansätze zur Erklärung unerwarteter Konsequenzen von Institutionenbildung.

44 Zu Definition, Expansion und Einfluß des *acquis communautaire* in ausgewählten Politikfeldern, insbesondere im Erweiterungsprozeß der EU siehe grundlegend Gialdino (1995) sowie Michalski/Wallace (1992).

45 Siehe zu den Ressourcen des *acquis communautaire* Wiener (1998a: Kap. 3); zu einer systematischen Genealogie des *acquis* in verschiedenen Politikfeldern siehe Jørgensen (1999).

46 Sie binden die Rechtsinstitution des *acquis communautaire* in den sozialen Kontext ein, daher die Bezeichnung »embedded *acquis communautaire*« (Wiener 1998b).

47 Diese handlungsleitende Wirkung knüpft an die Definition von regelgeleitetem Verhalten bei March/Olson (1989: 21f) an.

Qualität von Normen als aktive und passive Faktoren im Politikprozeß. Denn aus dem Prinzip der wechselseitigen Konstitution folgt, daß Normen durch soziale Interaktion konstituiert werden.

Es folgt, daß neben materiellen Faktoren sich auch soziale Ressourcen wie Normen, Ideen und Praktiken verändern. Diese Faktoren sollen in Anlehnung an Webers »Verstehen« (Weber 1988: 67-70) als im sozialen Sinne *assoziative* Faktoren bezeichnet werden. Denn sie sind grundlegend für die subjektiv empfundene und durch den Prozeß konstituierte Bedeutung von Bürgerschaft in der Vorstellung individueller Bürger- oder Bürgerinnengruppen. Dabei meint »assoziativ« die Verknüpfung von *Vorstellungen*.<sup>48</sup> Diese analytische Öffnung, so argumentiere ich, erlaubt eine Berücksichtigung der partikularen Dimension von Bürgerschaft (Bös 2001). Sie kann durch Studien von Bürgerschaftspraxis kontextspezifische Pfadabhängigkeiten und die Überlappung beziehungsweise Divergenz von Bedeutung bestimmen. Auf der supranationalen Ebene läßt sich die kontextspezifische Umsetzung der historischen Elemente von Bürgerschaft – Rechte, Identität, Zugang zu Partizipation – anhand der Veränderung des *acquis communautaire* im Politikfeld der Bürgerschaft bestimmen.

Es läßt sich zusammenfassen, daß neoinstitutionalistische Ansätze die Bedeutung des Kontexts von Institutionenbildung zwar betonen, Konsequenzen damit aber nicht generell kalkulierbar werden. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, daß die Wirkung sozialer Aspekte wie beispielsweise der von North (1990: 101) benannten Verhaltensnormen analytisch bisher wenig Beachtung fand. Der Fall der Bürgerschaftspolitik zeigt jedoch, daß assoziative Faktoren zentraler Bestandteil von Pfadabhängigkeiten sind. Erst die Identifikation und das Herausfiltern dieser Faktoren ermöglicht ein Verständnis der jeweils partikularen Ausformung universeller Konzepte wie beispielsweise Bürgerschaft, Demokratie oder Souveränität. Das Übersehen dieser Faktoren kann also zu Fehlkalkulationen führen. Im folgenden wird die Rolle assoziativer Faktoren für die pfadabhängige Institutionenanalyse mit Bezug auf die Diskussion um die gesellschaftliche Akzeptanz rechtlicher Institutionen deutlicher herausgearbeitet.

#### 4.3. Vermittlung von Bedeutung durch Kommunikation

In der Integrationsforschung wurde die gesellschaftliche Akzeptanz rechtlicher Institutionen bisher vor allem von rechtswissenschaftlichen Arbeiten betont (vgl. Curtin/Dekker 1999; Zürn/Wolf 1999: 15-18). Aus der zugespitzten Formulierung, daß »eine rechtliche Institution in erster Instanz Fiktion ist« (Ruiter 1997: 363, zit. nach Curtin/Dekker 1999: 88, meine Übersetzung), folgt, daß Konsequenzen von Institutionalisierung erst im Kontext an Bedeutung gewinnen. Weiterhin folgt, daß sich die Bedeutung nicht nur unmittelbar aus einem spezifischen Kontext herleitet. Es kann ebenfalls davon ausgegangen werden, daß die Bedeutung zunächst *nur* in diesem spe-

48 Der Begriff unterscheidet sich also von der in der Politikwissenschaft gängigen Verwendung des Begriffes der Assoziation im Sinne von *Vereinigung* oder *Zusammenschluß*.

zifischen Kontext verständlich ist. So entfalten beispielsweise Verfassungsideen innerhalb verschiedener Kontexte jeweils andere politische Wirkung (Jachtenfuchs 1999). Sie sind, wie insbesondere die fortlaufende Diskussion um das »Demokratie-defizit« in der EU zeigt, nur bedingt in kontextfremde Politics übertragbar.<sup>49</sup> Eine Rechtsinstitution initiiert also nicht ohne weiteres die Umsetzung einer bestimmten Sachlage. Sie erlaubt lediglich die Präsentation einer Sachlage mit Geltung für ein bestimmtes Rechtssystem (Curtin/Dekker 1999: 88; Weber 1988: 349). Ihre tatsächliche Wirkung wird erst durch den Filter gesellschaftlicher Institutionen meßbar. Die möglichen Konsequenzen institutionellen Wandels können daher *ex post* anhand der Reaktion von Akteuren bestimmt werden. Mit anderen Worten, es kann empirisch bestimmt werden, ob ein neues Set von Regeln tatsächlich befolgt wird, und ob es die erwünschte Wirkung zeigt.<sup>50</sup> Darüber hinaus kann Verständnis für die Bedeutung von Institutionen durch die gezielte Vermittlung spezifischer institutioneller Regeln erzeugt werden. Um diesen Schritt zu realisieren, müssen Regeln, Kontext und Akteursverhalten in Bezug zueinander gesetzt werden.

In der Europolity ist die Interpretation solcher Sachlagen dadurch erschwert, daß weder das Rechtssystem noch die damit verknüpften gesellschaftlichen Institutionen klare Anknüpfungspunkte für das Verhalten der in den unterschiedlichen Mitgliedstaaten sozialisierten Akteure bieten.<sup>51</sup> Aufgrund multipler Pfadabhängigkeiten kann die korrekte Interpretation daher nicht vorausgesetzt werden. Das heißt, die »Logik der Angemessenheit«<sup>52</sup> ist generell individuell verschieden (March/Olson 1989: 23). Sie ist nicht strukturell abzuleiten, sondern sie muß durch Kommunikation vermittelt werden. In Abwesenheit dieser Vermittlung gewinnen subjektiv empfundene Verhaltensnormen an Bedeutung. Ohne diese spezifische Vermittlung ist die Wahrscheinlichkeit abweichender Auffassungen über die Bedeutung neuer Rechtsinstitutionen entsprechend relativ hoch. Wie ist die Bedeutung von Institutionen nun vermittelbar?

Rechtswissenschaftliche Arbeiten zur europäischen Integrationsforschung weisen auf die Bedeutung verschiedener »konzeptioneller Realitäten« hin und schlagen vor, zwischen rechtlichen Institutionen, deren Gültigkeit innerhalb eines kohärenten Rechtssystems bestimmt ist, und sozialen Institutionen, die durch soziale Praktiken, die mit dem System von Normen und Regeln der rechtlichen Institution in Bezug ste-

49 Es ist jedoch wichtig zu unterscheiden, daß im Unterschied zu Verfassungsideen die Übertragung von ökonomischen Ideen (Goldstein/Keohane 1993; Hall 1989) oder auch globalen Normen wie beispielsweise Menschenrechte (Forschungsgruppe Menschenrechte 1998; Risse et al. 1999) von der supranationalen in die nationale politische Arena beobachtbar ist. Hier geht es jedoch um den umgekehrten Fall, d.h. um die Projektion national geformter Verfassungsideen auf die supranationale Ebene.

50 Siehe dazu methodologisch Weber (1988: 349f); North (1990); Zürn/Wolf (1999).

51 Die Problematik der potentiell unterschiedlichen Interpretation institutioneller Sachlagen wird nicht nur im Verhalten politischer Akteure, sondern auch in unterschiedlichen wissenschaftlichen Auffassungen deutlich. Siehe beispielsweise die grundsätzlich gegensätzlichen Auffassungen bei König/Pechstein (1995) einerseits sowie Pernice (1999) und Bogdandy (1999a) andererseits.

52 Zur Logik der Angemessenheit siehe March/Olson (1989; 1998: 952f).

hen, zu unterscheiden.<sup>53</sup> Dabei gilt als Grundregel, um die Bedeutung der rechtlichen Institution zu verstehen, müssen die Spielregeln bekannt sein. Spielregeln erzeugen jedoch keine empirische Regelmäßigkeit, denn sie umfassen nicht nur die rechtlichen Fakten, sondern auch die soziale Realität. Es folgt, daß die Umsetzung von Spielregeln erstens eine subjektive Dimension enthält und darüber hinaus zweitens entsprechend des historischen Kontextes verschieden sein kann.<sup>54</sup> Um Spielregeln kontextübergreifend zu verstehen, ist daher eine Vermittlungsleistung durch Kommunikation notwendig. In sozialkonstruktivistischen Beiträgen zum Verhalten von Akteuren in der globalen Politik ist bisher vor allem die Rolle von Kommunikation mit dem Ziel der Überzeugung, der Entscheidung oder des Lernens<sup>55</sup> untersucht worden. Hier wird Kommunikation mit dem Ziel der *Vermittlung* zwischen rechtlicher Institution und sozialem Kontext hinzugefügt.

Der Begriff der Vermittlung betont den Unterschied zwischen der lediglichen Weiterleitung nomologischer Fakten (z.B. Verfassungstext oder universelle Bürgerrechte) einerseits und der Erläuterung und Interpretation von sozialer Wirklichkeit (z.B. Verfassungskontext oder partikulare Bürgerschaftspraxis) andererseits.<sup>56</sup> Es wird argumentiert, daß der Aspekt des Verstehens und, daran anknüpfend, die Vermittlung einer bestimmten Bedeutung zentral für die Erklärung unbeabsichtigter Konsequenzen ist. In konstitutiven Politikfeldern gilt daher, daß materielle und assoziative Faktoren Pfadabhängigkeiten schaffen und die Wahrscheinlichkeit unerwarteter Konsequenzen durch multiple Pfadabhängigkeit steigt. Wenn assoziative Faktoren durch Kommunikation vermittelbar werden, folgt, daß Vermittlung im Politikprozeß Erwartungen an eine Institution – bis zu einem gewissen Grade – steuern kann. Konkret bedeutet dies für empirische Forschung, daß informelle Ressourcen wie beispielsweise Normen und Ideen näher bestimmt werden müssen. Dies kann auf der Basis von Diskursanalyse kombiniert mit vergleichender Forschung erfolgen. Wie die Fallstudie zur Unionsbürgerschaft zeigt, kann beispielsweise durch die Rekonstruktion von *Policy*-Formation im Institutionalisierungsprozeß die sich entfaltende Bedeutung

53 Siehe Curtin/Dekker (1999: 90). In IB-Theorien ist der assoziative Einfluß in verschiedenen Zusammenhängen implizit angesprochen worden, so zum Beispiel in der Diskussion um die soziale Konstruktion staatlicher Souveränität durch soziale Praktiken (Biersteker/Weber 1996) sowie der Rolle des Diskurses über Bürgerschaft in der Konstruktion von Grenzen politischer Ordnung (Kratochwil 1994).

54 Siehe dazu Webers Ausführungen zum Unterschied der »Rechtsregel, als Idee gefaßt«, die keine »empirische Regelmäßigkeit« ist, sondern »im Einzelfall mehr oder minder bewußt und mehr oder minder konsequent befolgt wird« (Weber 1988: 345) sowie den Hinweis auf die »örtlich-zeitliche« Dimension von Rechtsprechung (Weber 1988: 352).

55 Siehe dazu respektive Risse-Kappen (1995), Risse (2000) sowie Checkel (1999a).

56 Friedrich Kratochwil hebt eben diese Bedeutung von Sprache als Medium, das Verstehen vermittelt und Bedeutung schafft, hervor, wenn er schreibt: »I shall argue that our conventional understanding of social action and of the norms governing them is defective because of a fundamental misunderstanding of the function of language in social interaction, and because of a positivist epistemology that treats norms as ›causes‹. Communication is therefore reduced to issues of describing ›facts‹ properly, i.e. to the ›match‹ of concepts and objects, and to the ascertainment of nomological regularities« (Kratochwil 1989: 5-6).



von Institutionen bestimmt werden. Damit wird die Institution aus der wissenschaftlichen Perspektive transparenter und mit bekannten Institutionen vergleichbar. Beispielsweise läßt sich nun Unionsbürgerschaft mit Staatsbürgerschaft vergleichen. Anschließend kann *post factum* durch Kommunikation die Bedeutung dieser Institutionen vermittelt werden.<sup>57</sup>

## 5. *Bürgerschaft jenseits moderner Staatlichkeit: Same Game, Different Rules?*

Nachdem die Bedeutung von Unionsbürgerschaft im sozialen Kontext empirisch rekonstruiert und die Rolle sozialer Faktoren im Politikprozeß hervorgehoben wurde, soll im folgenden der historische Vergleich skizziert werden, um die Auswirkung multipler Pfadabhängigkeiten auf Konsequenzen von Institutionenbildung im Bereich der Bürgerschaftspolitik zu verstehen. Es wird demonstriert, daß die Spielart nicht unmittelbar von der Spielregel abzuleiten ist. Die folgende Zusammenfassung des konstitutiven Potentials von Bürgerschaftspolitik im Kontext der Entstehung von Nationalstaaten in Europa zeigt die unterschiedliche soziale Bedeutung von Bürgerschaft als formaler Rechtsinstitution einerseits und Bürgerschaftspraxis andererseits.

### 5.1. *Bürgerschaftspraxis und Institutionenbildung*

Grundsätzlich gilt für moderne Staatsbürgerschaft zweierlei. Erstens definiert der Diskurs über die Bürgerschaft die Grenzen der politischen Ordnung (Kratochwil 1994). Zweitens haben politische Auseinandersetzungen um die Umsetzung bürgerlicher Rechte die Entstehung staatlicher Institutionen vorangetrieben (Tilly 1975; Marshall 1950; Somers 1994). Als Verfassungsidee etabliert Bürgerschaft die Verbindung des Individuums mit einer politischen Gemeinschaft, definiert durch Staatlichkeit oder Nation (Brubaker 1992). Gesellschaftlich sind die Kernbestandteile des modernen Staates, »Bevölkerung« und »Regierungsorganisation«, durch »routinisierte Beziehungen« in staatsbildenden Prozessen verbunden worden.<sup>58</sup> Vereinfacht läßt sich zusammenfassen, daß Polity, Individuum und Bürgerschaftspraxis als die sich kontextbedingt entfaltende Beziehung zwischen beiden, die konstitutiven Elemente von Bürgerschaft bilden. Die partikulare Ausprägung von Bürgerschaft, also die Bürgerschaftspraxis, basiert auf den historischen Elementen von Recht, Identität

57 Im Idealfall findet diese Kommunikation während des Politikprozesses statt, um unbeabsichtigte Konsequenzen zu vermeiden. Die Rolle von Kommunikation durch Vermittlung im Politikprozeß wird insbesondere für die Debatte um die Ausgestaltung der Verfassung in der Europolity von großer Bedeutung sein.

58 »First, there is the *population* which carries on some collective political life – if only by virtue of being nominally subject to the same central authority. Second, there is a *governmental organization* which exercises control over the principal concentrated means of coercion within the population. Third, there are *routinized relations* between the governmental organization and the population« (Tilly 1975: 32; Hervorh. dort).



und Zugang zu Partizipation in der jeweiligen Polity (Wiener 1997, 1998a: Kap. 2). Sie schafft unterschiedliche Pfadabhängigkeiten. Die partikulare Bedeutung von Bürgerschaft, um die es hier geht, ist also nicht durch universelle Konzeptionen (Beiner 1995; Habermas 1992), sondern eher kontextspezifisch zu erfassen (Grawert 1973: 21).

Der Idealtypus moderner Bürgerschaft enthält zwar in demokratisch verfaßten Nationalstaaten jeweils prinzipielle Anteile universeller Konzepte. Aus national unterschiedlich geprägten Idealvorstellungen von Bürgerschaft wie beispielsweise der deutschen Gleichsetzung von Bürgerschaft mit Staatsangehörigkeit, der französischen Bedeutung von Bürgerschaft als Nationalität und der britischen Bedeutung von Bürgerschaft vor allem als politischer Grundlage zur Durchsetzung individueller Rechte, Freiheit und Fairneß, ergeben sich jedoch unterschiedliche Bedeutungen (Turner 1990; Brubaker 1992). Die Politiken, die zur Umsetzung von Bürgerschaft führen, sind daher nicht nur als Politikprozeß zu verstehen. Sie müssen darüber hinaus als Politiken verstanden werden, die für den Staat selbst konstitutiv sind.<sup>59</sup> Es folgt, daß neben formal rechtlichen Bestandteilen von Unionsbürgerschaft auch sozialkulturelle, emotional oder intersubjektiv geprägte Aspekte aus der Perspektive von involvierten Politikerinnen und/oder der Adressatinnen für die Bedeutung dieser Bürgerschaft ausschlaggebend sind. Genau diese Funktion hat in der EU ein Dilemma ausgelöst. Die Einrichtung einer Bürgerschaft für Unionsbürger sollte die Identität der Europäischen Gemeinschaft und damit ihre Rolle in der Weltpolitik stärken, jedoch nicht einen Staat gründen. Dennoch hat sich der Politikprozeß dieser Umsetzung als konstitutiv für die Herausbildung einer neuen Polity erwiesen. Die Verschiedenheit der Institutionen dieser Europolity im Vergleich mit nationaler Staatlichkeit beinhaltet u.a., daß auch die Spielregeln von Bürgerschaft andere sind.

## 5.2. Unionsbürgerschaft als eigenständiges Konzept

Um die mehrschichtige Grundlage von Bürgerschaft im Integrationsprozeß herauszuarbeiten, ist eine Bestandsaufnahme des *embedded acquis communautaire* im Bereich der Bürgerschaftspolitik notwendig. Denn die Unionsbürgerschaft spitzt den Unterschied zwischen der prinzipiellen formal definierten Grundlage von Bürgerschaft, die auf Identität und Rechten innerhalb einer begrenzten politischen Ordnung beruht, und dem tatsächlichen, durch intersubjektive Praxis geprägten substantiellen Gehalt von Bürgerschaft dramatisch zu. Während die Unionsbürgerschaft formalrechtlich klar begrenzt ist, bietet die substantielle Bedeutung der Bürgerschaft Raum für Interpretation. Gleichwohl folgt aus dem oben entwickelten Erklärungsansatz, daß europäische Bürgerschaftspraxis auch kontingente Pfadabhängigkeiten auf der europäischen Ebene schafft. Diese sind anhand des Entwicklungsstandes formaler

59 Siehe zu der weiterführenden Diskussion die Debatte um unterschiedliche Staatskonzepte besonders bei Caporaso (1996, 2000) wie auch Zürn (1992, 1998), Streeck (1995) und Scharpf (1995).

und informeller Ressourcen des Bürgerschafts*acquis* zu bestimmen (vgl. Wiener 2000: 337, Tab. 16.1). Zu den formalen Ressourcen zählen u.a. Artikel 17-22 EG-Vertrag (Unionsbürgerschaft), Artikel 39 EG-Vertrag (Freizügigkeit), Prinzip 3c (Abbau von Hindernissen der Freizügigkeit von Gütern, Personen und Dienstleistungen), Artikel 14 EG-Vertrag (keine Binnengrenzen), Artikel 141 EG-Vertrag (gleiche Entlohnung) sowie die entsprechenden Richtlinien. Die informellen Ressourcen und routinisierten Praktiken des *embedded acquis* umfassen u.a. die Idee von Staatsbürgerschaft als identitätsschaffendem Konzept, die Schaffung von Zugehörigkeit durch Paßpolitik und gruppenspezifische Integration (Beschäftigte, Akademikerinnen, Studenten, Schüler, Arbeiter) sowie die Prinzipien der Demokratie, Solidarität, Subsidiarität und Flexibilität. Die Kommission faßt diesen Entwicklungsstand treffend folgendermaßen zusammen:

»This diverse set of rights (entailed in Union Citizenship) is subject to different conditions. Generally speaking the rights stemming from citizenship of the Union cannot, for instance, be invoked in domestic situations which are purely internal to a Member State. Some of the entitlements such as the electoral rights can only be exercised in a Member State other than that of origin, whilst others such as access to the Ombudsman or to petition the European Parliament are extended to all natural and legal persons residing or having their registered office in a Member State« (COM(97) 230 final, Brüssel, 27.05.1997, S. 6).

Diese Beobachtung spiegelt das Ergebnis der Fallstudie, die feststellt, daß zweieinhalb Dekaden Bürgerschaftspraxis nicht lediglich eine Rechtsinstitution produziert haben. Statt dessen wurde eine Institution geschaffen, die Assoziationen weckt, ohne gleichzeitig klare Spielregeln für die Praxis zu liefern. Es kann also festgehalten werden, daß das moderne Konzept von Staatsbürgerschaft mit der Einführung von Unionsbürgerschaft zwar nicht umgestoßen, so doch deutlich durchbrochen wurde. Das ist vor allem auf den fragmentierten Charakter der Unionsbürgerschaft zurückzuführen. Die fragmentierte Bürgerschaft mit verstreuten Rechten, die unter verschiedenen Bedingungen geltend gemacht werden können, hat sich im Zusammenhang der Mehrebenenpolitik, der geteilten Souveränität und der sektorspezifischen Steuerungsmechanismen herausgebildet. Im Verlauf dieses Prozesses hat sich anstatt der ursprünglich geplanten, gemeinsamen europäischen Identität nach dem Modell nationalstaatlicher Identitäten eine *fragmentierte* Identität, die Joseph Weiler trefflich mit »Differenty« (Weiler 1999: 329) bezeichnet, herausgebildet.

Curtin und Dekker (1999: 132) argumentieren: »There may be several different chess games going on, with different strategies and different pieces in use, but it is still chess that is being played.« Appliziert auf den Fall der Unionsbürgerschaft würde ein Vergleich mit dem Schachspiel implizieren, daß die Grundregeln des Spiels der Bürgerschaft überall gleich sind, wenn auch unterschiedliche Strategien von unterschiedlichen Spielern gespielt werden. Genau diese Annahme hat zur Entstehung unbeabsichtigter Konsequenzen geführt. Denn die Spielregeln von Bürgerschaft sind im Kontext der Union grundsätzlich andere als im Kontext von Nationalstaaten. In Abwesenheit klarer Spielregeln bieten sich zwei Kontexte zur Referenz an. Der eine ist der vertraute, in den Mitgliedstaaten jeweils unterschiedlich definierte, nationale Kontext. Der zweite ist das neu entstehende überstaatliche Rechtsregime der EU. In

diesem Raum sind die Spielregeln jedoch nicht eindeutig definiert. Die im Jahr 2000 wieder entfachte Debatte um die Zukunft der europäischen Verfassung sowie um die Finalität der EU dokumentiert dies eindrücklich.<sup>60</sup>

In diesem Kontext mag Bürgerschaft zwar ein bekanntes Konzept sein, das bestimmte, durch Erfahrung geprägte Assoziationen schafft. Sie beinhaltet jedoch eine »pluralistische« Praxis, die bisher noch nicht eindeutig definierten Regeln folgt (Meehan 1997). Die Herausforderung an die Forschung besteht daher darin, sowohl die Gleichzeitigkeit von geteilter Bürgerschaftspraxis (Eliten und Interessengruppen handeln gleichzeitig) als auch die unterschiedlichen pluralistischen Interpretationsmuster (national geprägte Erfahrungen unterscheiden sich) in die Erklärung von Handlungssituationen einzubeziehen. Spielerisch ausgedrückt: Während beim Schachspiel die Regeln sich nicht kontextspezifisch verändern und das Spiel tatsächlich von der Strategie der Spieler abhängig ist (die ohne Regeln nicht spielen können), ist Bürgerschaftspraxis immer kontextbedingt verschieden, trotz möglicherweise gleicher Spielregeln. Selbst wenn die Grundregeln konstant und die (Bau-)Steine vorhanden sind, können diese nicht kontextneutral gespielt werden. Bürgerschaft ist, um in der Spielallegorie zu bleiben, ein Spiel mit unbekannten Variablen, deren partikulare Wirkung durch den exklusiven Bezug auf den prinzipiell geteilten formalen Begriff der Bürgerschaft verdeckt bleibt.

## 6. Zusammenfassung

Der Aufsatz hat einen Fall unbeabsichtigter Konsequenzen von Institutionenbildung diskutiert. Angesichts der Mobilisierung von Interessengruppen nach der formalen Etablierung der Unionsbürgerschaft im Maastrichter Vertrag wurde ein *mismatch* zwischen Leistungsfähigkeit und Erwartung an die Unionsbürgerschaft als neuer Rechtsinstitution festgestellt. Die leitenden Fragen waren, erstens, wie konnte diese Situation entstehen, und zweitens, gibt es Erklärungsansätze für dieses Problem. Zur Beantwortung der ersten Frage wurde die der Institutionenbildung vorgelagerte Entfaltung europäischer Bürgerschaft als »Praxis« durch dichte Beschreibung im historischen Kontext rekonstruiert. Daran anschließend wurde zur Beantwortung der zweiten Frage mit Bezug auf das Konzept der »Pfadabhängigkeit« demonstriert, daß der Mangel an Vermittlung spezifischer sozialer und politischer Inhalte der Unionsbürgerschaft als neuer Rechtsinstitution – im Vergleich zu bekannten staatlich gebundenen Formen von Bürgerschaft – Raum für Spekulationen über die Bedeutung

60 Siehe u.a. Pernice (2000) sowie die Beiträge zum *Forum Constitutionis Europae* am WHI der Humboldt Universität zu Berlin (<http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI/deutsch/index.htm>; 29.11.2000) und die Beiträge auf der Webseite des Jean-Monnet-Lehrstuhls der *Harvard Law School* generell und speziell im Symposium »Responses to Joschka Fischer« (<http://www.law.harvard.edu/programs/JeanMonnet/papers/00/symp.html>; 29.11.2000). Siehe auch die Reden des französischen Präsidenten Jacques Chirac ([http://www.bundestag.de/blickpkt/arch\\_bpk/chirac1.htm](http://www.bundestag.de/blickpkt/arch_bpk/chirac1.htm); 29.11.2000) und des Britischen Premierministers Tony Blair (<http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=1341>; 29.11.2000) zu diesem Thema.

von Unionsbürgerschaft eröffnet hat. Die an diese Spekulationen geknüpften Erwartungen unterstützen die *Bottom-up*-Mobilisierung von Interessengruppen als unerwartete Konsequenz. Analytisch wurde zur Erklärung dieser Reaktion eine sozialkonstruktivistische Erweiterung neoinstitutionalistischer Ansätze vorgeschlagen. Es wurde argumentiert, daß assoziative Faktoren eine wichtige Rolle in der Kalkulation unbeabsichtigter Konsequenzen spielen. Kernthese war, daß die systematische Beachtung assoziativer Faktoren das Risiko unerwarteter Konsequenzen von Institutionenbildung jenseits des Staates reduzieren kann.

Am Beispiel der Unionsbürgerschaft hat der Aufsatz gezeigt, daß die Integrationsforschung mit konzeptionellen Herausforderungen konfrontiert ist, die durch die Etablierung staatsähnlicher, jedoch in keiner Weise staatszentrierter Institutionen jenseits des Staates entstehen. Während das Phänomen von Institutionenbildung und damit verknüpfte Veränderungen im Institutionengefüge der Mitgliedstaaten wie auch im Verhalten von Akteuren in den 1990er Jahren die Kontrahenten der großen Theoriedebatte um Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus eint (Pollack 1996: 430), bleibt die Auswirkung von Institutionenbildung auf den Politikprozeß bis heute jedoch schwer kalkulierbar. Zwar ist der Einfluß supranationaler Institutionenbildung auf das Verhalten von Akteuren und auf die Veränderung von Institutionen als ein mehrdimensionaler – horizontaler und/oder vertikaler – Prozeß von »Europäisierung« charakterisiert, und damit ein zentraler Aspekt der Institutionenanalyse, nämlich die Bestimmung der Wirkungskraft europäischer Institutionen unabhängig von den Entscheidungen und Interessen der Mitgliedsstaaten, erfaßt worden.<sup>61</sup> Die potentiell wechselseitige Auswirkung von Institutionenbildung ist jedoch noch kaum erforscht. Wie die Fallstudie zur Unionsbürgerschaft demonstriert, beinhaltet ein Prozeß der *Top-down*-Institutionalisierung potentiell einen damit verknüpften *Bottom-up*-Prozeß. Das heißt, es kann ein Bumerangeffekt entstehen, der sich beispielsweise durch politische Mobilisierung ausdrückt, die Handlungsdruck bei den europäischen Organen sowie bei den Mitgliedstaaten schafft.

Es kann behauptet werden, daß die vertragliche Definition der Unionsbürgerschaft trotz ihres formalrechtlich eher geringen Gewichts eine *critical juncture* in der Verfassungspolitik der EU darstellt.<sup>62</sup> Sie hat das Ende des permissiven Konsensus auf der Ebene der Interessengruppen vorangetrieben und damit die kritische Hinterfragung der Monnet-Methode schleichender Europäisierung gestützt. Die Etablierung von Bürgerschaft als Rechtsinstitution setzt einerseits neue inhaltliche Rahmenbedingungen, nach denen Bürgerschaft im Rechtsregime der EU praktiziert werden soll, sie entbehrt jedoch andererseits der Verbindungskanäle zu sozialen Institutionen, durch die diese Rechtsinhalte interpretierbar werden könnten. Das heißt, die rein rechtlichen Aspekte der Unionsbürgerschaft sind zwar vertraglich definiert, ihre soziale Bedeutung ist jedoch weit weniger klar umrissen. In dieser Situation entsteht ein Spielraum für politische Interpretation und Projektion von Inhalten aus den respekti-

61 Zum Phänomen der Europäisierung siehe insbesondere Knill/Lenschow (2000); Cowles et al. (2000); Bulmer/Burch (2000).

62 Zur Anwendung des Konzepts der *critical juncture* siehe u.a. Marcussen et al. (1999: 616).

ven nationalen Verfassungsräumen auf die europäische Ebene. Der Spielraum ist die Grundlage für die Entstehung unerwarteter Konsequenzen sowie Ausgangspunkt ihrer Erklärung. National unterschiedliche Erfahrungen speisen Vorstellungen über die Leistung der Unionsbürgerschaft. Diese können unter Umständen hohe Erwartungen und damit Handlungsdruck für die Brüsseler Institutionen schaffen. In diesem Fall sind empirisch beobachtbare unbeabsichtigte Konsequenzen wie beispielsweise Mobilisierung verspätete Anzeichen der politischen Bedeutung von Institutionalisierung.

Zusammengefaßt hat dieser Aufsatz argumentiert, daß die Vermittlung unterschiedlicher Assoziationen von Bürgerschaft und ihre kontextspezifisch verschiedene Bedeutung als Politikstrategie unbeabsichtigte Konsequenzen bis zu einem gewissen Grade kalkulierbar machen kann. Dabei wird im konkreten Fall der Bürgerschaftspolitik in der EU auf die nicht erfolgte Vermittlung der entscheidenden partikularen Unterschiede zwischen nationaler und europäischer Bürgerschaft hingewiesen. Erst der wechselseitige Bezug zwischen beiden ermöglicht eine Annäherung an die reale Bedeutung von Bürgerschaft auf der europäischen Ebene und schafft damit eine Ausgangssituation, um die Wechselwirkung multipler Pfadabhängigkeiten erklärbar zu machen.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift 36: 1, 49-66.
- Anderson, Benedict 1991: *Imagined Communities*, London.
- Barnett, Michael 1999: Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo, in: *European Journal of International Relations* 5: 1, 5-36.
- Beiner, Ronald 1995: Introduction: Why Citizenship Constitutes a Theoretical Problem in the Last Decade of the Twentieth Century, in: Beiner, Ronald (Hrsg.): *Theorizing Citizenship*, New York, 1-28.
- Bellamy, Richard 1999: *Citizenship Beyond the State* (Working Paper, University of Reading), Reading.
- Biersteker, Thomas/Weber, Cynthia (Hrsg.) 1996: *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge.
- Blair, Tony 2000: Prime Minister's Speech to the Polish Stock Exchange, 06 October 2000, in: <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=1341>; 29.11.2000.
- Bös, Mathias 2001: Zur Inkongruenz sozialer Grenzen: Das Auseinandertreten von Herrschaft, Wirtschaft, Kultur und Bevölkerung im europäischen Raum, in: Bach, Maurizio (Hrsg.): *Die Europäisierung nationaler Gesellschaften* (KZfSS-Sonderheft 40), Wiesbaden, 429-455.
- Bogdandy, Armin von 1999a: *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europäischen Union nach Amsterdam*, Baden-Baden.
- Bogdandy, Armin von 1999b: The Legal Case für Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System, in: *Common Market Law Review* 36: 5, 887-910.
- Brubaker, William Rogers 1992: *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, Mass.

- Bulmer, Simon/Burch, Martin* 2000: Adapting to Europe: Europeanisation, UK Government Machinery and the Challenge of Devolution (Queen's Paper Series on Europeanisation 1/00, Queen's University of Belfast), Belfast.
- Cappelletti, Monica Seccombe/Weiler, Joseph H.H.* (Hrsg.) 1986: Integration Through Law – Europe and the American Federal Experience, Berlin.
- Caporaso, James* 1996: The European Union and Forms of the State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?, in: *Journal of Common Market Studies* 34: 1, 29-52.
- Caporaso, James* 1998: Regional Integration Theory: Understanding our Past and Anticipating Our Future, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, 334-351.
- Caporaso, James A.* 2000: Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty, in: *International Studies Review* 2: 2, 1-28.
- Chalmers, Damian* 1999: Accounting for »Europe«, in: *Oxford Journal of Legal Studies* 19: Autumn, 517-536.
- Checkel, Jeffrey T.* 1999a: Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe, in: *International Studies Quarterly* 43: 1, 83-114.
- Checkel, Jeffrey* 1999b: Social Construction and Integration, in: *Journal of European Public Policy* 6: 4, 545-560.
- Christiansen, Thomas/Jørgensen, Knud Erik/Wiener, Antje* (Hrsg.) 2001: *The Social Construction of Europe*, London.
- Closa, Carlos* 1992: The Concept of Citizenship in the Treaty of European Union, in: *Common Market Law Review* 29, 1137-1169.
- Closa, Carlos* 1995: Citizenship of the Union and Nationality of Member States, in: *Common Market Law Review* 32: 2, 487-518.
- Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas* (Hrsg.) 2000: *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*, Ithaca, N.Y.
- Curtin, Deirdre/Dekker, Ige* 1999: The EU as a »Layered« International Organization: Institutional Unity in Disguise, in: Craig, Paul/de Burca, Grainne (Hrsg.): *The Evolution of EU Law*, Oxford, 83-136.
- De Burca, Grainne/Scott, Joanne* (Hrsg.) 2000: *Constitutional Change in the EU*, London.
- Diez, Thomas* 1996: Postmoderne und europäische Integration. Die Dominanz des Staatsmodells, die Verantwortung gegenüber dem Anderen und die Konstruktion eines alternativen Horizonts, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3: 2, 255-281.
- Diez, Thomas* 1999: Speaking »Europe«: The Politics of Integration Discourse, in: *Journal of European Public Policy* 6: 4, 598-613.
- Dinan, Desmond* 1994: *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, Boulder, Colo.
- ECAS – European Citizen Action Service* 1998: Memorandum, in: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/instdoc/ngo/ecasen.htm>; 29.11.2000.
- European Parliament* 1979: Proceedings of the Round Table on Special Rights and a Charter of the Rights of the Citizens of the European Community and Related Documents, Florence 26 – 28 October 1978, Luxembourg.
- Feldblum, Miriam* 1999: *Reconstructing Citizenship: The Politics of Nationality Reform and Immigration in Contemporary France*, New York.
- Ferguson, Yale H./Mansbach, Richard W.* 1996: Political Space and Westphalian States in a World of »Politics«, in: *Global Governance* 2: 2, 261-287.
- Finnemore, Martha/Sikkink, Kathryn* 1998: International Norm Dynamics and Political Change, in: *International Organization* 52: 4, 887-917.



- Forschungsgruppe Menschenrechte* 1998: Internationale Menschenrechtsnormen, transnationale Netzwerke und politischer Wandel in den Ländern des Südens, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 1, 5-42.
- Garrett, Geoffrey 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: *International Organization* 46: 2, 533-560.
- Gehring, Thomas 1998: Die Politik des koordinierten Alleinangangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 5: 1, 43-78.
- Gerth, H.H./Mills, C. W. (Hrsg.) 1946: *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York.
- Gialdino, Carlo Curti 1995: Some Reflections on the *Acquis Communautaire*, in: *Common Market Law Review* 32: 5, 1089-1121.
- Goldstein, Judith/Keohane, Robert O. (Hrsg.) 1993: *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, N.Y.
- Grande, Edgar 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 24: 3, 339-359.
- Grawert, Rolf 1973: *Staat und Staatsangehörigkeit*, Berlin.
- Habermas, Jürgen 1988: *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a.M.
- Habermas, Jürgen 1992: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: Ders.: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a.M., 632-660.
- Hall, Peter 1989: *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, N.J.
- Hall, Peter/Taylor, Rosemary 1996: Political Science and the Three New Institutionalisms, in: *Political Studies* 44: 5, 936-957.
- Harlow, Carol 1999: *Citizen Access to Political Power in the European Union* (European University Institute, Working Paper RSC 99/02), Florenz.
- Hix, Simon 1998: The Study of the European Union II: The »New Governance« Agenda and Its Rival, in: *Journal of European Public Policy* 5: 1, 38-65.
- Hobe, Stephan 1993: Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht. Auf dem Weg zum Europäischen Bundesstaat?, in: *Der Staat* 32, 245-268.
- Hoogenboom, T. 1992: Free Movement of Non-EC Nationals, Schengen and Beyond, in: Steenbergen, J. D. M. (Hrsg.): *Schengen. Internationalisation of Central Chapters of the Law on Aliance, Refugees, Privacy, Security and the Police*, Leiden, 74-95.
- Huellsse, Rainer 2000: Looking Beneath the Surface – Invisible Othering in the Discourse About Turkey's Possible EU Accession, *International Studies Association*, March 2000, Los Angeles.
- Huntebrinker, Heike 2000: *Soziale Bewegungen und die Demokratie in der Europäischen Union. Ein Beitrag zur Debatte über die europäische Öffentlichkeit* (Institut für Politische Wissenschaft, Universität Hannover: Diplomarbeit), Hannover.
- Jachtenfuchs, Markus 1999: *Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU* (Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Mannheim: Habilitationsschrift), Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus/Diez, Thomas/Jung, Sabine 1998: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order, in: *European Journal of International Relations* 4: 4, 409-445.
- Jørgensen, Knud Erik 1999: The Social Construction of the *Acquis Communautaire*: A Cornerstone of the European Edifice, in: *European Integration Online Papers* 3: 5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-005a.htm>; 29.11.2000).
- Keohane, Robert O. 1988: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly* 32: 4, 379-396.



- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea (Hrsg.) 2000: Implementing EU Environmental Policy. New Directions and Old Problems, Manchester.
- König, Christian/Pechstein, Matthias 1995: Die Europäische Union. Der Vertrag von Maastricht, Tübingen.
- Koslowski, Rey 2001: Dual Nationality as a New International Norm? Demise of the Demographic Boundary Maintenance Regime and its Ramifications for World Politics, in: Albert, Mathias/Jacobson, David/Lapid, Yosef (Hrsg.): Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory, Minneapolis, Minn., i.E.
- Kostakopoulou, Theodora 1996: Towards a Theory of Constructive Citizenship in Europe, in: The Journal of Political Philosophy 4: 4, 337-358.
- Kratochwil, Friedrich V. 1989: Rules, Norms, and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs, Cambridge.
- Kratochwil, Friedrich 1994: Citizenship: The Border of Order, in: Alternatives 19: 4, 485-506.
- Lehning, Percy 1999: European Citizenship: Towards a European Identity? (Working Paper Series in European Studies 2: 3), Madison, Wisc.
- Liebert, Ulrike 1999: Gender Politics in the European Union: The Return of the Public, in: European Societies 1: 2, 197-239.
- Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart 1970: The Future of the European Community. The Permissive Consensus, in: Lindberg, Leon/Scheingold, Stuart (Hrsg): Europe's Would-be Polity, New York, 249-278.
- Lowi, Theodore 1972: Four Systems of Policy, Politics and Choice, in: Public Administration 32: 4, 300-310.
- March, James G./Olson, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York.
- March, James G./Olson, Johan P. 1998: The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization 52: 4, 943-969.
- Marcussen, Martin/Risse, Thomas/Engelmann-Martin, Daniela/Knopf, Hans-Jochen/Roscher, Klaus 1999: Constructing Europe? The Evolution of French, British and German National State Identities, in: Journal of European Public Policy 6: 4, 614-633.
- Marshall, T.H. 1950: Citizenship and Social Class, Cambridge.
- Meehan, Elizabeth 1993: Citizenship and the European Community, London.
- Meehan, Elizabeth 1997: Political Pluralism and European Citizenship, in: Lehning, Percy/Weale, Albert (Hrsg.): Citizenship, Democracy and Justice in the New Europe, London, 69-85.
- Michalski, Anna/Wallace, Helen 1992: The European Community: The Challenge of Enlargement, London.
- Moravcsik, Andrew 1998: The Choice for Europe, Ithaca, N.Y.
- Neunreither, Karlheinz 2000: Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Wholes, or Just a Hole?, in: Neunreither/Wiener 2000, 129-149.
- Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.) 2000: European Integration After Amsterdam – Institutional Dynamics and Prospects for Democracy, Oxford.
- North, Douglass C. 1990: Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge.
- Obradovic, Daniela 1996: Policy Legitimacy and the European Union, in: Journal of Common Market Studies 34: 2, 191-221.
- O'Leary, Siofra 1995: The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law, in: Common Market Law Review 32: 2, 519-554.
- Oliveira, Hans Ulrich Jessurun d' 1995: Union Citizenship: Pie in the Sky? in: Rosas, Allan/Antola, Esko (Hrsg.): A Citizens' Europe: In Search of a New Order, London, 58-84.

- Permanent Representation of Belgium to the European Communities* 1992: Belgian Memorandum, in: Laursen, Finn/Vanhoonacker, Sophie (Hrsg.): The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Economy, Maastricht, 269-275.
- Pernice, Ingolf* 1999: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, in: *Common Market Law Review* 36: 4, 703-750.
- Pernice, Ingolf* 2000: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund (FCE Spezial 4/00, WHI, Humboldt Universität), Berlin.
- Pierson, Paul* 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, in: *Comparative Political Studies* 29: 2, 123-163.
- Piotrowski, Ralph* 2000: Analysing Germany's Recognition of Croatia: A Linguistic Approach, International Studies Association, March 2000, Los Angeles.
- Pollack, Mark A.* 1996: The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9: 4, 429-458.
- Preuss, Ulrich* 1996: Two Challenges to European Citizenship, in: Bellamy, Richard/Castiglione, Dario (Hrsg.): *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford, 122-140.
- Risse, Thomas* 2000: »Let's Argue!«: Communicative Action in World Politics, in: *International Organization* 54: 1, 1-39.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C./Sikkink, Kathryn* (Hrsg.) 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge.
- Risse-Kappen, Thomas* 1995: Reden ist nicht billig. Zur Debatte um Kommunikation und Rationalität, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 2: 1, 171-184.
- Ruiter, D.W.P.* 1997: A Basic Classification of Legal Institutions, in: *Ratio Juris* 10: 4, 357-371.
- Scharpf, Fritz W.* 1995: Demokratische Politik in Europa (Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Discussion Paper 4), Berlin.
- Shaw, Jo* 1998: The Interpretation of European Union Citizenship, in: *Modern Law Review* 61: 3, 293-317.
- Shaw, Jo* 2000a: *Law of the European Union*, 3rd edition, New York.
- Shaw, Jo* 2000b: Constitutional Settlements and the Citizen After Amsterdam, in: Neunreither/Wiener 2000, 290-317.
- Shaw, Jo/Wiener, Antje* 1999: The Paradox of the »European« Polity (Harvard Jean Monnet Working Papers 10/99), Cambridge, Mass.
- Skinner, Quentin* 1988: Meaning and Understanding in the History of Ideas, in: Tully, James (Hrsg.): *Meaning & Context. Quentin Skinner and his Critics*, Princeton, N.J., 29-67.
- Somers, Margaret* 1994: Rights, Relationality, and Membership: Rethinking the Making and Meaning of Citizenship, in: *Law and Social Inquiry* 19: 1, 63-112.
- Streeck, Wolfgang* 1995: From Market-Making to State-Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Leibfried, Stefan/Pierson, Paul (Hrsg.): *Prospects for Social Europe: The European Community's Social Dimension in Comparative Perspective*, Washington D.C., 389-431.
- Sverdrup, Ulf* 2000: An Institutional Perspective on Treaty Reform, in: Neunreither/Wiener 2000, 241-265.
- Thelen, Kathleen/Steinmo, Sven* 1992: Historical Institutionalism in Comparative Politics, in: Thelen, Kathleen/Longstreth, Frank/Steinmo, Sven (Hrsg.): *Structuring Politics – Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Mass., 1-32.
- Tilly, Charles* 1975: Reflections on the History of European State-Making, in: Tilly, Charles (Hrsg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, N.J., 3-83.

- Tully, James 1988: The Pen is a Mighty Sword: Quentin Skinner's Analysis of Politics, in: Tully, James (Hrsg.): *Meaning & Context. Quentin Skinner and his Critics*, Princeton, N.J., 7-25.
- Turner, Bryan 1990: Outline of a Theory of Citizenship, in: *Sociology* 24: 2, 189-217.
- Wallace, Helen 2000: Flexibility: a Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?, in: Neunreither/Wiener 2000, 175-191.
- Weber, Max 1988: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen.
- Weiler, Joseph H.H. 1986: Supranationalism Revisited – a Retrospective: The European Communities after 30 Years, in: Maihofer, Werner (Hrsg.): *Noi si mura. Selected Working Papers of the European University Institute*, Florence, 342-396.
- Weiler, Joseph H.H. 1999: *The Constitution of Europe. »Do the new clothes have an emperor?« and other Essays on European Integration*, Cambridge.
- Wendt, Alexander 1992: Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics, in: *International Organization* 46: 2, 391-426.
- Wiener, Antje 1997: Making Sense of the New Geography of Citizenship – Fragmented Citizenship in the European Union, in: *Theory and Society* 26: 4, 529-560.
- Wiener, Antje 1998a: »European« Citizenship Practice – Building Institutions of a Non-State, Boulder, Colo.
- Wiener, Antje 1998b: The Embedded *Acquis Communautaire*. Transmission Belt and Prism of New Governance, in: *European Law Journal* 4: 3, 294-315.
- Wiener, Antje 1999: The Constructive Potential of Citizenship: Building European Union, in: *Policy & Politics* 27: 3, 271-293.
- Wiener, Antje 2000. The Embedded *Acquis Communautaire*, in: Neunreither/Wiener 2000, 318-341.
- Zürn, Michael 1992: Jenseits der Staatlichkeit: Über die Folgen der ungleichzeitigen Denationalisierung, in: *Leviathan* 20: 4, 490-513.
- Zürn, Michael 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaates*, Frankfurt a.M.
- Zürn, Michael/Wolf, Dieter 1999: *Europarecht und internationale Regime: Zu den Merkmalen von Recht jenseits des Nationalstaates*, in: Neyer, Jürgen/Wolf, Dieter/Zürn, Michael (Hrsg.): *Recht jenseits des Staates (ZERP-Diskussionspapier 1/99)*, Bremen, 1-32.