

Jean-Monnet-Working Paper 2001/1

Antje Wiener

Zum Demokratiedilemma europäischer Politik: Symbole und Inhalte der Verfassungsdebatte

Adresse der Autorin:

Institute of European Studies
Queen's University Belfast
Northern Ireland, BT7 1NN
Tel +44 (0) 28 90335544
Fax +44 (0) 28 90683543
email: awiener@qub.ac.uk
http://www.qub.ac.uk/ies/staff/wiener_antje.html

Jean-Monnet-Centre for European Studies (CEuS)

University of Bremen
SFG, Enrique-Schmidt-Strasse
D -28359 Bremen
Phone +49-421-218-9037
Fax +49-21-218-9143



"Ordinary people must feel actively involved."

(Europäische Kommission 1996)¹

1 Einleitung

Dieses Essay diskutiert die Chancen politischer Mobilisierung im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Verfassungsdebatte in der Europäischen Union (EU). Es nimmt die Aufforderung supranationaler und transnationaler Akteure in der EU zur breiten öffentlichen Debatte um eine 'europäische Verfassung' einerseits, und die anhaltende Rede vom Demokratiedefizit andererseits zum Ausgangspunkt und fragt kritisch nach dem zu erwartenden *input* von dieser Debatte.² Um die Erfolgchancen von Öffentlichkeitsmobilisierung in der EU zu präzisieren, werden den gegenwärtigen Mobilisierungsstrategien bisherige Erfahrungen mit Bürgermobilisierung im Bereich der Politik der Bürgerrechte (*rights policy*) gegenüber gestellt. Damit soll jedoch nicht suggeriert werden, daß die Legitimation europäischen Regierens vornehmlich durch Rechtspolitik erreicht werden könnte oder sollte. Wie die EU Policyforschung gezeigt hat, wird in Abwesenheit eines konsolidierten politischen Systems jenseits des Staates Legitimation in der EU vor allem durch effektives Regieren z.B. Policyimplementation, Marktpolitik etc. und weniger durch demokratische Institutionenbildung erreicht.³ Darüber hinaus, so soll im folgenden argumentiert werden, hat gerade der Schwerpunkt Bürgerrechte in der Union bisher nicht die von den europäischen Institutionen erwarteten positiven Effekte produziert.

Dieser Entwicklung zum Trotz wird derzeit versucht, Bürgerinnen durch *rights policy* auf der Basis der Themen 'Grundrechte Charta' und 'europäische Verfassung' in das Projekt der europäischen Integration einzubinden.⁴ Im folgenden soll zunächst gezeigt werden, daß eine Strategie, die auf die breite Mobilisierung der Bürger im supranationalen Rahmen abzielt, gemessen an bisherigen Erfolgen wenig ratsam scheint. Zweitens wird argumentiert, daß die relativ breit gefaßten Themen ("Grundrechte", "Verfassung") sowie die Zielgruppe ("Zivilgesellschaft") unspezifisch bleiben und damit für Bürgerinnen abgesehen vom symbolischen Gehalt wenig aussagekräftig bleiben. Beispielsweise sind eine Reihe von Rechten bereits erstens in den Vertragstexten der EU verankert, zweitens Teil

¹ Zitat nach http://www.europarl...iches/fiches10_en.htm Briefing No. 10, Intergovernmental Conference, Fourth Update: 20th February 1997, S. 9 (21).

² Dies ist der überarbeitete Text eines Vortrags, der zuerst auf dem Workshop *Konsultation zur Frage EU-Kompetenzkatalog* der Heinrich Böll-Stiftung in den Hackeschen Höfen in Berlin am 10. November 2000 diskutiert wurde, und anschließend im Kolloquium *European Politics 2000-1* am *Jean Monnet Centre for European Studies* der Universität Bremen am 4. Dezember 2000 vorgestellt wurde. Für Kommentare danke ich den Teilnehmerinnen beider Veranstaltungen sowie den Teilnehmerinnen des zweiten Workshops der *UACES Study Group on Constitutionalisation and Governance Beyond the State* und des Staff Seminars zu Europastudien am *University College Dublin*, in denen die Thesen dieses Essays ebenfalls diskutiert wurden. Insbesondere geht Dank an Ingolf Pernice, Sonja Punscher-Riekmann, Ulrike Liebert, Daniel Wincott, Brigid Laffan und Fritz Scharpf. Die Verantwortung für diese Version liegt bei der Autorin.

³ Siehe u.a. Scharpf 1995, Majone 1996 und Schmitter 2000.

⁴ Zur Grundrechte Charter, siehe "Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union", Brussels, 28 September 2000, CHARTE 4487/00.

der von allen Mitgliedsstaaten unterzeichneten Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) enthalten, und drittens in die jeweiligen Verfassungen der Mitgliedsstaaten integriert.⁵

Zudem beinhaltet die Diskussion um "Grund- und Menschenrechte" politisch betrachtet zwei Dimensionen. Einerseits geht es um die Implementation von Menschenrechten in den Unterzeichnerstaaten internationaler Konventionen. Hier hat die Literatur in den internationalen Beziehungen grundsätzlich die Frage nach *compliance* und Push-Faktoren für die Umsetzung von Rechtskonventionen untersucht und dabei die wichtige Rolle von geteilten Normen und Nichtregierungsorganisationen festgestellt.⁶ Zweitens muß der Bereich der Rechts- und Verfassungspolitik in symbolische Politik einerseits, und Policyinnovation andererseits unterschieden werden. Symbolische Politik hat im Bereich der *rights policy* bisher insbesondere im Rahmen der Bürgerschaftspolitik (besondere Rechte, Paßpolitik) eine zentrale Rolle gespielt. Sie muß jetzt im Zusammenhang mit der Grundrechte Charta überprüft werden. Die konkrete Umsetzung beispielsweise von Menschenrechtspolitik durch die Harmonisierung europäischer Standards wird jedoch häufig von Befürwortern einer verfassungsmäßig verankerten Grundrechte Charta abgelehnt, so auch von der deutschen Bundesregierung. Zusätzlich haben sich in der EU doppelte Standards in der Umsetzung von *rights policy* herausgebildet. So wird im 'screening' Prozeß der gegenwärtigen Erweiterungsverhandlungen mit den vornehmlich mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten die Umsetzung der Kriterien der Demokratie, Menschenrechts- und Minderheitenrechtspolitik genau überprüft. Die westeuropäischen Mitgliedsstaaten dagegen werden nicht in der Umsetzung dieser Kriterien überprüft. Sie haben die Wahl, sich ausschließlich symbolisch zur *rights policy* zu bekennen. Es findet also eine "bifurcation" im Bereich der Menschenrechtspolitik statt (Williamson 2000). Im Fall der Minderheitenrechte ist der Gegensatz zwischen EU Praxis und Beitrittskandidaten *compliance* Kriterien noch größer, denn Minderheitenrechte—und die Überprüfung der Umsetzung—stellen ein neues Kriterium der "policy of conditionality" im Erweiterungs*acquis* der EU dar.⁷ Die überraschende Einrichtung bilateraler Sanktionen von vierzehn EU Mitgliedstaaten gegenüber Österreich wegen Verletzung von Minderheitsrechten haben die Abwesenheit einer klar definierten Implementationspolitik in den EU Ländern selbst verdeutlicht.⁸

Dieses Essay beleuchtet von diesen Beobachtungen ausgehend die derzeitige Verfassungsdebatte, beziehungsweise die Aufrufe zu einer solchen Debatte, kritisch. Beide Dimensionen der *rights policy* werden überprüft: einerseits, die Implementationspolitik mit dem Ziel der Umsetzung konkreter Policyinhalte, die in der EU beispielsweise im Bereich der Genderpolitik⁹ nicht aber in der Menschenrechtspolitik angewandt wird, und andererseits die Symbolpolitik, die bisher vor allem im Politikfeld der Bürgerschaft und nun auch durch die Debatte um die Grundrechte Charta und die Verfassung verfolgt wird. Es wird argumentiert,

⁵ Zur unterschiedlichen Rechtslage in den einzelnen Mitgliedstaaten, die eine Neukodifizierung von Grundrechten innerhalb einer europäischen Verfassung enorm erschwert, siehe u.a. Piris 1999: 557. Siehe im Überblick zum Thema Grundrechte in der europäischen Verfassung Müller-Graff 2000, Shaw 2000, Pernice 2000, Weiler 1999, Kap. 3.

⁶ Siehe insbesondere Keck/Sikkink 1998 und Risse/Ropp/Sikkink 1999.

⁷ Siehe das Zitat bei De Witte 1998, sowie die Diskussion bei Fierke/Wiener 1999.

⁸ Merlingen/Mudde/Sedelmeier 2000

⁹ Siehe zur Politik des gender "mainstreaming" u.a. Hafner-Burton/Pollack 2000.

daß eine *rights policy* auf der Basis von Symbolpolitik, die bis in die 1980er Jahre durch einen "permissiven Konsensus" in der EU gestützt wurde,¹⁰ insbesondere angesichts der Zweiteilung von Politikstrategien (Symbolpolitik im Westen; Implementationspolitik im Osten) wenig Aussichten hat, die Legitimation europäischen Regierens zu erhöhen. Es wird ferner argumentiert, daß eine Mobilisierung zum Thema Charta bzw. Verfassung ohne die Umsetzung dezidierter Konzepte zur "Vermittlung von Bedeutung" der damit verbundenen Inhalte und Ziele europäischer Politik auf Symbolpolitik—genauer, Identitätsbildung durch Partizipation—beschränkt bleiben wird. Die breite Öffentlichkeitsmobilisierung entspricht ohne Vermittlung nicht der Einforderung von Transparenz und Erläuterung, die von Politikern selbst gestellt wird. So betonte beispielsweise Außenminister Joschka Fischer 1999 in einer Rede vor dem europäischen Parlament in Strassbourg wieder

"Europe needs more democracy. The decision-making processes in the Union need to be more transparent and comprehensible for the people. The citizens need to understand at long last who is deciding what in Brussels and with what authority. The Amsterdam Treaty has bestowed new and important rights and powers upon the European Parliament. This can only be an interim step, however. The greater the Union's ability to act, the greater the democratic legitimacy of its actions must be."¹¹

Zwei Thesen, die Europäisierungsthese und die Deliberationsthese fassen Erfahrung mit Mobilisierungsstrategien in der EU zusammen. Im Anschluß daran wird in zwei Schritten die Rolle des Konzept der "Vermittlung von Bedeutung" im Politikprozeß herausgestellt. Im folgenden wird zuerst der Kontext der Mobilisierung kurz vorgestellt und Begriff des Demokratiedilemmas, das als Folge eines *mismatch* von Demokratisierungsdiskurs der Agenda-setter und Erwartungen der Zielgruppe der Bürger entsteht, eingeführt (*Abschnitt 2*). Daran anschließend werden die beiden Partizipationsstrategien europäischer Eliten, die Europäisierungsthese und die Deliberationsthese, vorgestellt (*Abschnitt 3*), sowie der Erfolg dieser Thesen im Lichte des Demokratiedilemma überprüft (*Abschnitt 4*). In Abschnitt fünf wird vorgeschlagen, die Partizipationsstrategien durch gezielte Vermittlung von Bedeutung europäischer Inhalte (Verträge, Politik, Ziele europäischer Integration) und Innovationen im Bereich der *rights policy* zu erweitern (*Abschnitt 5*). Schließlich wird mit Bezug auf ein relationales Bürgerschaftskonzept die Bedeutung von Zugang zu Partizipation im Rahmen von Bürgermobilisierung hervorgehoben (*Abschnitt 6*). Abschnitt sieben faßt die Argumentation des Aufsatzes zusammen (*Abschnitt 7*).

2 Verfassungsdebatte, Bürgermobilisierung, Demokratiedilemma

Die partizipatorische Dimension europäischer Politik bleibt auch nach langjähriger Bürgerschaftspraxis und der formalen Integration von Bürgerschaft in den verfassungspolitischen Rahmen der EU ein Problem, denn der nichtstaatliche Kontext europäischer Politik grenzt die Möglichkeiten formaler Institutionenbildung zur Legitimation von Politik stark ein. Dennoch, so zeigt einmal mehr die Debatte um die EU

¹⁰ Siehe Lindberg/Scheingold 1970; Reif 1993.

¹¹ Fischer, Joschka. 1999. Strassbourg Speech, European Parliament. Strassbourg: European Parliament, siehe http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/index.htm

Grundrechte Charta im Vorfeld der Nizzaer Regierungskonferenz im Dezember 2000, knüpfen die verantwortlichen Politikerinnen relativ hohe Erwartungen an die partizipatorische Dimension.¹² So haben sich Vertreter europäischer Institutionen (Parlament, Kommission, Rat) und supranational organisierter NGOs für eine breit angelegte öffentliche Debatte über eine in der Folgekonferenz von Nizza 2004 zu verhandelnde Grundrechte Charta und eine europäische Verfassung ausgesprochen.¹³ Diese Öffentlichkeitsmobilisierung knüpft indirekt an bisherige Strategien zur Einbindung der Bürgerinnen in europäische Politik beispielsweise durch Symbolpolitik und Öffentlichkeitsarbeit, und direkt an die Erfahrung des Konvents zur Diskussion über die europäische Charta für Grundrechte an.

Wissenschaftlich betrachtet ist diese Dimension jedoch weniger Erfolg versprechend als beispielsweise eine clever institutionalisierte Interessenpolitik von Eliten, die politische Entscheidungen absichert, jedoch nicht durch breite Mobilisierung der Öffentlichkeit Politikinnovationen erwartet. Wie Philippe Schmitter beispielsweise ausführt, liegt die Herausforderung für die konstituierenden Akteure liberaler Demokratien darin "to find a set of institutions that embody contingent consent among politicians – that is, that are regarded as fair and feasible among the principal players and are capable of invoking the eventual assent of citizens (i.e., are considered as legitimate by their followers-cum-audiences)" (Schmitter 2000b: 11). Diesem Modell entsprechend, soll die Öffentlichkeit durch *top-down* Mobilisierungsmechanismen wie beispielsweise europäische Referenden in den Prozeß demokratischer Legitimation eingebunden werden.¹⁴

Diese Legitimationsgrundlage europäischer Politik wird jedoch durch aktuelle Resultate von Referenden, wie z.B. das vierte dänische Referendum innerhalb der letzten Dekade, das einen wachsenden Abstand zwischen europäisierten Eliten und national orientierter Bevölkerung zeigt, nicht unbedingt bestätigt.¹⁵ Ähnlich wie die kanadischen Erfahrungen mit Referenden (Meech Lake 1987, Charlottetown Accord 1992), hat auch das dänische 'Nein' zum Euro wieder demonstriert, daß das formale Instrument des Referendums als Legitimationsgrundlage von Politik Risiken birgt. Denn, erstens ist der durch Referenden mobilisierte öffentliche Diskurs insbesondere im Mehrebenensystem der Europolity schwer steuerbar. Zweitens haftet Referenden durch die begrenzte Wortwahl in der

¹² Der um die Schlußbestimmungen gekürzte Text des Chartaentwurfs findet sich in der *Frankfurter Rundschau* vom 16. Oktober 2000.

¹³ Zu der Debatte um die Charta, siehe u.a. Müller, Edith, ehem. MdEP, "Der Weg zu einer Charta der Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger der EU", Vortrag auf dem *Forum Grundrechte* der deutschen Ratspräsidentschaft am 27. April 1999 in Köln, veranstaltet von der Bundesministerin der Justiz und der Europäischen Kommission; Simitis, Spiros, *Affirming Fundamental Rights in the European Union, Time to Act*, Report of the Expert Group on Fundamental Rights, European Commission, Brussels, Februar 1999; Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, CHARTA 4294/00, CONTRIB 166, Brussels 12 May 2000, ECAS (European Citizens and their Associations) contribution. Siehe ferner diverse Beiträge von Europarlamentarierinnen, der europäischen Kommission sowie Beiträge von Regierungsmitgliedern zur Finalitätsdebatte u.a. auf den Webseiten des Europaparlaments http://www.europarl.eu.int/default_en.htm.

¹⁴ Siehe Abromeit 1998 und Schmitter 2000b, 36ff, 120-125.

¹⁵ Dies war das vierte dänische Referendum in der letzten Dekade (1992, 1993, 1998, 2000). Ich danke David Phinnemore für diesen Hinweis.

Antwort der Kernfragen ('ja' oder 'nein') das Risiko populistischer Politik an.¹⁶ Vor allem haben Referenden bisher die Kluft zwischen Präferenzen von eher europäisch orientierten Eliten einerseits und der eher skeptischen Bevölkerungsmehrheit andererseits bestätigt.¹⁷

Vor dem Hintergrund der jüngsten Erfahrungen mit der Mobilisierung von Interessen zu europäischen Themen stellt sich generell die Frage, ob und wie die Mobilisierung von Bürgerinteressen als Strategie zur Legitimation europäischer Politik überhaupt erfolgreich einsetzbar ist. Bietet *rights policy* das Legitimationspotential, das über Rhetorik hinausgeht?¹⁸ Die kontinuierliche Betonung der von Bürgernähe in der EU Politik,¹⁹ um die politischen Handlungen in Brüssel zu legitimieren, sowie das seit den späten 1980er Jahren zunehmend allgegenwärtige Gespenst eines Demokratiedefizits²⁰ lassen Zweifel an der Umsetzbarkeit einer solchen Politikstrategie aufkommen. Hier sollen die Initiativen von Bürgermobilisierung in der Europolity zusammengefaßt werden. Dazu wird gefragt:

- Was müßte beachtet werden, wenn, allen Zweifeln zum trotz, Bürger mobilisiert werden sollen?
- Welche institutionellen Innovationen, wären, wenn überhaupt denkbar, um das Demokratiedilemma durch Mobilisierung zu erreichen?

Ein erster analytischer Schritt zur Beantwortung dieser Frage ist die Untersuchung politischer Strategien im Kontext. Methodisch stützt sich das Argument auf die Erkenntnisse neoinstitutionalistischer Ansätze u.a. über pfadabhängige Entwicklungen und die Rolle von Normen im Prozeß der formalen und soziokulturellen Institutionenbildung. Nach diesen Ansätzen hängt die erfolgreiche Adaption spezifischer "sets of rules" im Rahmen historisch kontingenter institutioneller Arrangements von der Kompatibilität dieser Arrangements mit dem jeweiligen Kontext ab.²¹ Darüber hinaus haben diese Arrangements leitende, konstitutive und kognitive Funktionen. Insbesondere historische Institutionenanalysen haben auf das Risiko unbeabsichtigter Konsequenzen durch soziale Adaptation, Präferenzänderungen, bzw. Veränderungen der Ressourcenlage in pfadabhängigen Prozessen hingewiesen (Pierson 1996). Das heißt, wenn die soziokulturelle Resonanz von Institutionen nicht gegeben ist, also eine Situation von *misfit* entsteht (Börzel/Risse 2000), kann Institutionenbildung zu unbeabsichtigten politischen Konsequenzen führen. Während das Konzept der Pfadabhängigkeit bisher

¹⁶ Zahlreiche historische Beispiele u.a. die kanadische Erfahrung mit dem Charlottetown Accord 1992 zeigen dieses Phänomen. Befürworter von Referenden beziehen sich zumeist auf Erfahrungen mit dem Schweizer Modell (Abromeit 1998, Schmitter 2000b).

¹⁷ Neben dem *gap* zwischen Eliteninteressen und der weiteren Bevölkerung, ist in der EU auch ein *gender gap* festgestellt worden, d.h. Frauen unterstützen das europäische Projekt signifikant weniger als Männer (Liebert 1999).

¹⁸ Wie Weiler zusammenfaßt, läßt sich *rights policy* auch als das "citizenship package" (Weiler 1996, 61) zusammenfassen. Der Begriff ist allerdings dann nicht deutlich genug, wenn es über die Bürgerrechte hinaus um Menschen- und Minderheitenrechte geht. Zur Verbindung von Verfassung und EU Bürger u.a. Reich, Norbert. 1997. A European Constitution for Citizens: Reflections on the Rethinking of Union and Community Law. *European Law Journal* 3, no. 1: 131 - 164.

¹⁹ Siehe z.B. Artikel 1 EU Vertrag "Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst *bürgernah* getroffen werden." (Amsterdamer Vertrag), Hervorhebung AW.

²⁰ On the democracy deficit, see: EP 1987, add ref.

²¹ Siehe vor allem North 1990, sowie March/Olson 1989; Jepperson/Katzenstein/Wendt 1996.

weitgehend zur Erforschung der Umsetzung von Policydirektiven sowie zur Untersuchung der Akzeptanz und Wirksamkeit institutioneller Innovationen im rechtlichen Bereich (harte Institutionen) angewandt wurde, kann das Konzept ebenfalls mit Gewinn zur Erklärung unerwarteter Konsequenzen als Folge soziokultureller oder assoziativer Veränderungen (weiche Institutionen), angewandt werden (Wiener 2001).

Die hier entwickelte kritische Untersuchung von Mobilisierungspolitik im Bereich der *rights policy* ist nicht normativ angelegt. Es wird nicht nach einer Strategie für "gutes Regieren" gesucht (Kohler-Koch 1998). Stattdessen soll rekapituliert werden, welches bisherige Strategien waren und wo Gründe für Mißerfolge zu verorten sind, mit dem Ziel, eventuelle Ansatzpunkte für Mobilisierungsstrategien herauszuarbeiten. Dazu wird die Diskrepanz zwischen Erwartungen an den Mobilisierungserfolg im Bereich von *rights policy* (Legitimation von Regieren) und der tatsächlichen Auswirkung auf die Wahrnehmung des Demokratiedefizits (zunehmend bzw. gleichbleibend, in jedem Falle nicht reduziert) hervorgehoben. Das Argument baut auf der Beobachtung zweier unterschiedlicher Mobilisierungsstrategien im Bereich von *rights policy* auf, die sich als Kernthesen zur Partizipation unter den Begriffen *Europäisierungsthese* und *Deliberationsthese* zusammenfassen lassen. Die Europäisierungsthese faßt das Motiv der weitgefächerten und seit den 1970er Jahren entwickelten Bürgerschaftspolitik der EU zusammen. Die Deliberationsthese begründet sich in der vornehmlich im akademischen Zusammenhang geführten Debatte um Möglichkeiten und Strategien legitimatorischer Politik im supranationalen Raum,²² die vor allem im Zusammenhang mit dem Nizzaer Gipfel durch die Diskussion um die Grundrechte Charta und eine europäische Verfassung Zugang zu einer breiteren Öffentlichkeit gefunden hat.

Das Argument fußt auf der Beobachtung, daß durch den Diskurs über das sogenannte Demokratiedefizit das Legitimationsproblem europäischer Politik weniger gelöst als vielmehr genährt wird. Die Überwindung der mangelnden Legitimationsgrundlage europäischer Politik ist also weniger von weiteren Diskussionen über das "Demokratiedefizit"²³ als vielmehr von der Aufhebung des Demokratiedilemmas zu erwarten. Das Dilemma entsteht durch einen sich wechselseitig konstituierenden Prozeß, der durch die Proklamation, den Mangel an demokratischer Legitimation durch eine Verstärkung von *Bürgernähe* auszugleichen, initiiert wird. In der Folge sind vor allem seit den 1980er Jahren verschiedene Policystrategien zur Schaffung von Bürgernähe und mehr Demokratie entwickelt worden. Diese Strategien enthalten kulturelle und institutionelle Elemente. Die Vorschläge zur rechtlichen Institutionalisierung der Unionsbürgerschaft (Artikel 17-22, EG Vertrag) und zur Aufnahme einer Charta für Grundrechte in das

²² See, for example, Curtin, Deirdre, ed. 1999. *'Civil Society' and the European Union: Opening spaces for Deliberative Democracy?* Collected Courses of the Academy of European Law, Vol. VII Book 1. Florence: European University Institute; Cohen, Joshua. 1997. Deliberation and Democratic Legitimacy. In *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics*, ed. James Bohman and William Rehg:67-91. Cambridge, MA: The MIT Press; Joerges, Christian and Jürgen Neyer. 1997. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal* 3, no. 3: 273-299; Neyer, Jürgen. 2000. Justifying Comitology: The Promise of Deliberation. In *European Integration After Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, ed. Karlheinz Neunreither and Antje Wiener:112-128. Oxford: Oxford University Press.

²³ Siehe u.a. Grimm 1995; Grande 1996; Sylvain 1996; Weiler 1996; Greven 1998.

Vertragswerk der EU sind Bestandteil dieser Politik.²⁴ Die Umsetzung dieser Vorschläge wurde insbesondere durch Policystrategien im Bereich der Bürgerschaftspolitik vorangetrieben. Ziel dieser Mobilisierung war zunächst die Schaffung einer europäischen Identität durch die engere Bindung von Bürgerinnen an die EU.²⁵

3 Thesen zur Mobilisierung von Bürgerinteressen

In diesem Abschnitt soll zunächst auf der Basis einer Policyanalyse die bisherige Entwicklung und Umsetzung von Partizipationsstrategien in der EU kurz zusammengefaßt werden. Die Bürgerschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaft und jetzt der EU, die seit den 1970er Jahren vornehmlich von der Europäischen Kommission und vom Europaparlament vorangetrieben wurde, zeigt, daß diese Politik grundlegend von dem Prinzip der Teilnahme europäischer Bürgerinnen an europäischen Angelegenheiten ausging. Das heißt, es wurde angenommen, daß die Partizipation in Alltagsprozessen mit europäischer Dimension eine zentrale Rolle für die Schaffung von Zugehörigkeit zur europäischen Gemeinschaft spielt. Als Folge dieser Grundannahme wurden im Laufe der Entwicklung von europäischer "Bürgerschaftspraxis" als Policy und Politik, die die institutionellen Rahmenbedingungen für Bürgerschaft innerhalb einer bestimmte Policy setzt,²⁶ verschiedene Polycyschwerpunkte entwickelt. Generell läßt sich beobachten, daß die Bürgerschaftspolitik der europäischen Institutionen sich von der Strategie einer umfassenden Identität für europäische Bürger auf der Basis von Paßpolitik und Rechtspolitik auf den Schwerpunkt der Entwicklung fragmentierten spezialisierter Identitäten bestimmter Bürgergruppen verschoben hat (Wiener 1998a).

Um den Erfolg von Öffentlichkeitsmobilisierung zu bestimmen, ist es daher wichtig, die involvierten Zielgruppen und ihre Interessen und Erwartungen in die Konzeption von Mobilisierungsstrategien einzubeziehen. Die im folgenden vorgestellten Thesen zur Europäisierungsstrategie sowie zur Deliberationsstrategie verdeutlichen diese Perspektive. Beispielsweise wird einerseits der Schwerpunkt auf Interaktion durch *Handeln* (Alltagseingebundenheit) gelegt. Andererseits wird Interaktion durch *Sprache* (Diskussion, Deliberation, Argumentation) angesprochen.²⁷ Darüber hinaus wird der Zugang zu politischer Partizipation durch verschiedene Rechtstypen sowie durch die unterschiedliche Eingebundenheit in ökonomische, politische, und kulturelle Räume der Europolity bestimmt. Insbesondere die Einbindung in den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft hat bisher diesen Zugang dominiert.²⁸ Der Rechtstyp, beispielsweise (staats)bürgerliche Rechte, Grundrechte, Menschenrechte, Minderheitenrechte, Genderrechte oder Verbraucherrechte erlaubt es, eine Bestimmung sozialer Gruppen mit Mobilisierungsinteresse vorzunehmen. Im folgenden sollen beide Entwicklungen im

²⁴ Siehe u.a. Joschka Fischers Schlußfolgerung in der Strassbourger Rede 1999, in der er den "urgent need for the entry into force of a European Charter of Basic Rights" konstatiert. Fischer 1999, http://www.auswaertiges-amt.de/6_archiv/index.htm

²⁵ Siehe Meehan 1993; La Torre 1998; Shaw 1998; Kostakopoulou 2000; Wiener 1998a, Kap. 4.

²⁶ Bürgerschaftspraxis wird als die Menge der Politik- und Policyprozesse, die zur Einrichtung der Institution von Bürgerschaft beigetragen hat, definiert. Für eine Diskussion und Definition des Konzeptes der "Bürgerschaftspraxis" (*citizenship practice*) siehe ausführlicher Wiener 1998a, Kap. 2.

²⁷ Siehe zu der Unterscheidung Kratochwil/Ruggie (1986).

²⁸ Siehe Caporaso 2001, Streeck 1999.

Zusammenhang mit Bürgerschaftsrechten und Grundrechten als verschiedenen Themen in der Rechtspolitik kurz dargestellt werden. Dabei lassen sich zwei Arten von *rights policy* als Kernthesen zusammenfassen.

3.1 Bürgerschaft

Die Betonung der Notwendigkeit einer engeren Bindung europäischer Bürger an die 'Gemeinschaft' ist insbesondere seit den 1970er Jahren ständig bestätigt worden. Bereits in den 1980er Jahren wurde von der europäischen Kommission mit Bezug auf das Vertragswerk argumentiert

"Whereas if the right to move freely is to be exercised, by objective standards, in freedom and dignity, Community nationals must be integrated into the life of the host country (and that) the right to vote and stand for election in local elections in the Member State of residence is a necessary step towards achieving such integration, contributing to respect for democratic rights which the Member States pledged themselves to promote in the Single European Act."²⁹

Die Politik, die diese Bindung formen sollte, ist jedoch trotz der kontinuierlichen Erweiterung von Bürgerschaftspraxis wenig stringent in der Umsetzung geblieben. So findet Kenneth Armstrong beispielsweise ein zentrales Paradox im Kern der Unionsbürgerschaft.

"The concept of citizenship has been invoked as the counterbalance to the seemingly remote institutions of the EU in order to attach political legitimacy to EU governance. However, the essentially inter-institutional nature of EU governance has not changed, leaving the Union citizen as a rather ambiguous identity within the Union's political and legal citizen."³⁰

Sowohl die Europäische Kommission wie auch das Europäische Parlament haben in zahlreichen Dokumenten argumentiert, daß europäische Bürgerinnen durch Handlung in Alltagsprozessen, die im Zusammenhang mit der europäischen Gemeinschaft bzw. Union stehen, wie beispielsweise Reisen (Grenzüberquerung), Arbeitsmigration, Studenten-Akademikeraustausch (Grenzüberquerung, intraeuropäischer Austausch im Lebens- und Arbeitsbereich), Wählen (Kontakt mit intraeuropäisch unterschiedlicher Wahlpraxis) usf. ein Gefühl von Zugehörigkeit entwickeln würden. So heben die in den 1980er Jahren erstellten Dokumente wie beispielsweise der erste "Vetter Report" und der Kommissionsbericht zum Kommunalwahlrecht die Bedeutung von Teilnahme an Wahlen auf Gemeindeebene für die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls zur europäischen Gemeinschaft hervor.³¹ Der Kommissionsvorschlag zum Wahlrecht am Wohnort für sogenannte Gemeinschaftsausländer/innen³² brachte die normative Perspektive

²⁹ OJ EC, No. C 246, 20 September 1988, S. 3, zitiert nach Wiener 1998a: 173; Hervorhebung AW.

³⁰ Siehe Armstrong 1996: 588, c.f. Shaw 2000: 390. Als Beispiel für den ausbleibenden Bezug auf Bürgerschaft im Diskurszusammenhang der EU Institutionen führt Kenneth Armstrong die Urteilsbegründung im Falle *Carvel* an.

³¹ Wiener 1998a: 165-171

³² Bulletin of the European Communities Supplement 7, 1986, S. 7

demokratischer Bürgerschaftspraxis als neue informelle Ressource in den Bürgerschaftsacquis ein. Ebenso ist im Rahmen europäischer Paßpolitik die Bedeutung gemeinsamer Symbole für die Schaffung einer europäischen Identität betont und angestrebt worden.³³

Diese Policystrategie läßt sich als *Europäisierungsthese* der europäischen Institutionen zusammenfassen. Sie hat sich aus einem langjährigen Dialog zwischen Kommission und Parlament entwickelt, und ist durch die besondere politische Gelegenheitsstruktur im Politikprozeß vor dem Maastrichter Gipfel 1991 in ihrer institutionellen Realisierung gefördert worden.

Europäisierungsthese

Zunehmende Partizipation durch Alltagshandeln in europäischen Angelegenheiten bspw. durch Wahrnehmung des Rechts auf Freizügigkeit (Artikel 18, EG Vertrag) schafft ein Zugehörigkeitsgefühl zur europäischen Polity. Eine Mobilisierungsstrategie müßte daher entsprechend mehr Berührungspunkte mit europäischen Themen oder Institutionen für Bürger schaffen, z.B. durch den Umgang mit dem europäischen Pass, Wahlrecht, den Euro, andere Symbole.

Generell läßt sich innerhalb der EU feststellen, daß das Thema *Bürgerschaftsrechte* bereits seit den frühen 1970er Jahren fester Bestandteil europäischer Partizipationsstrategien ist.³⁴ Politische Mobilisierung zum Thema (Staats)bürgerrechte ist jedoch erst nach der Maastrichter Regierungskonferenz und insbesondere im Zusammenhang mit der Forderung nach mehr Demokratie, Transparenz und gleiche Rechte für Drittausländerinnen festzustellen.

3.2 Menschen- und Grundrechte

In der Diskussion um die EU Grundrechte Charta wird vor allem das diskursive Partizipationsinput betont. Aus der Sicht zweier NGO Vertreter/innen spielt diese Diskussion eine große Rolle,

"[M]it dem Konvent zur Ausarbeitung der Grundrechtscharta hat die Union zum ersten Mal ein Gremium geschaffen mit dem Anspruch, transparent und partizipativ zu arbeiten. Damit wurde auf europäischer Ebene eine neue Arbeitsweise konstituiert, welche die gewohnten Geheimverhandlungen von Spitzenbeamten durch eine öffentliche Verhandlung ersetzt. Im Konvent diskutierten nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Parlamentarier aus dem Europäischen Parlament und aus ... dass der Konvent in seiner Arbeitsform innovativer war als jedes andere Gremium in der EU."³⁵

³³ Z.B. Warteschlangen für 'EU Passports' bzw. 'Non EU Passports'; siehe dazu auch Konzept der "Bangemann wave", d.h. das 'Schwenken' des einheitlichen Passes an Grenzübergängen innerhalb der europäischen Union bspw. zwischen Schengen Mitgliedstaaten und anderen EU Staaten.

³⁴ Siehe dazu die 'special rights policy' seit 1974, Wiener 1998, Kap. 4.

³⁵ Frankfurter Rundschau 1.12.2000, "Mehr als nur Markt, Macht und Monopole? Über die Bedeutung der EU-Grundrechtscharta für die Menschenrechtspolitik in Europa / Von Thomas Fiedler und Ute Hausmann."

Kommunikation über europäische Rechte innerhalb der EU Mitgliedstaaten sowie intra- oder transeuropäisch in den entsprechenden institutionellen beziehungsweise medialen Kontexten, kurz jede Art von öffentlicher Diskussion zum Thema Rechte mobilisiert auch das Interesse am europäischen Projekt.³⁶ Diese Strategie knüpft vor allem an politische Strategien von Akteuren des linksliberalen Spektrums an. Auch hier findet sich im Kern das Konzept der Staats- bzw. Gemeinschaftsbildung durch einen Prozeß der Interaktion. Durch Partizipation im öffentlichen Diskurs soll im eine zivile republikanische Identität geschaffen werden.³⁷ Diese Partizipationsstrategie läßt sich mit dem Begriff der *Deliberationsthese* charakterisieren.

Deliberationsthese

Durch zunehmende Partizipation in Diskursen über europäische Angelegenheiten, die für die Bürger von unmittelbarer Bedeutung sind, wird eine engere Bindung von Bürgerinnen an die EU erreicht. Eine Mobilisierungsstrategie müßte daher darauf abzielen, Bürgerinnen in öffentliche Diskussionen einzubeziehen. (Frage: Welches Thema ist "kampagnenfähig"?)

Die *Menschen- und Grundrechtdebatte*³⁸ hat insbesondere im Zusammenhang mit dem Nizzaer EU Gipfels im Dezember 2000, und der anstehenden EU Osterweiterung breite Diskussionen in öffentlichen Eliten wie Politik und Bildungsbereich hervorgerufen. In den vorherigen Jahrzehnten hat sie insbesondere in der Nachfolge der Helsinki Schlußakte von 1979 weitaus stärker global Interessen mobilisiert als im innereuropäischen Zusammenhang.

3.3 Zusammenfassung

Es ist wichtig festzuhalten, daß beide Partizipationsstrategien unterschiedlichen Zielen und Konzepten von Mobilisierung folgen. Dieser Unterschied läßt sich entsprechend der in der sozialen Bewegungsforschung definierten Typen von Mobilisierung nach dem Kernmotiv der Identität einerseits und der Ressourcenmobilisierung andererseits charakterisieren (Cohen 1985, Melucci 1989, Mayer 1991). So zielt Bürgerschaftspolitik auf europäische Identitätsbildung durch *Partizipation* ab. Mobilisierungsstrategien im Bereich der Grund- und Menschenrechtspolitik ist dagegen bisher vor allem durch NGOs auf der Basis von Ressourcenmobilisierung durch *Lobbying* vorangetrieben worden. Während die Europäisierungsthese sich klar auf Symbolpolitik und Identitätsbildung stützt, ist die Logik der Deliberationsthese weniger klar umrissen. Denn die Mobilisierung zum Thema Menschenrechte knüpft einerseits an Interessen transnationaler NGOs im Bereich der Menschenrechtspolitik an (Überprüfung von staatlicher Implementation von supranational geteilten Menschenrechtsnormen; Ziel: institutionelle Veränderung)

³⁶ Siehe dazu u.a. auch wissenschaftlichen Arbeiten zur Entwicklung von "Teilöffentlichkeiten" (Eder et al. 1998).

³⁷ Siehe Habermas 1992; Beiner 1994; Cohen 1996; Joerges/Neyer 1997.

³⁸ Siehe u.a. Presseberichterstattung; *note* in der EU weniger empirisch erforscht als beispielsweise im weltpolitischen Rahmen, siehe u.a. Risse/Ropp/Sikkink 1999, Dunne/Wheeler 1999.

(Keck/Sikkink 1998). Andererseits wird von den europäischen staatlichen und suprastaatlichen Akteuren die Mobilisierung in diesem Bereich auf der Basis von Symbolpolitik betrieben.

Das heißt, daß die Diskussion um die Einbettung von Grund- und Menschenrechten in eine europäische Verfassung stellt einen Bruch mit der globalen NGO Praxis dar. Denn das Ziel der Grundrechte Charta ist nicht, die bisher nicht erfolgreich durchgeführte Umsetzung von Menschenrechtspolitik in den Mitgliedstaaten der EU zu verbessern. Im Gegenteil, Strategien der konsequenten Policyimplementation sind bisher von den (westlichen) EU Mitgliedstaaten nicht verfolgt worden. Stattdessen, ist die Charta aus der Sicht der transnationalen Agenda-setter ein Faktor, der erstens) die Transparenz politischer Diskussionen in der Europacity demonstrieren soll und zweitens) durch Partizipation in den Charta Debatten Legitimation in der Europacity herstellen soll. Es kann also zusammengefaßt werden, daß in Abwesenheit institutionell verankerter majoritärer Demokratieprozeduren mit der Mobilisierung im Bereich der *rights policy* vornehmlich Symbolpolitik und nicht, wie im supranationalen Bereich die Umsetzung von Menschenrechtspolitik angestrebt wird. Eine erfolgreiche Umsetzung der Deliberationsthese führt zu Europäisierung durch Einbindung in Diskussionen über europäische Themen entsprechend dem Konzept des "civic republicanism" (Beiner 1994). Das heißt, ähnlich wie mit der Europäisierungsthese beabsichtigt, liegt auch hier das Ziel der Mobilisierung vornehmlich in der Entwicklung von europäischer Identität (d.h. in der Europäisierung im soziokulturellen Sinne) und nicht in der tatsächlichen Umsetzung von *rights policy*. Es geht also um die symbolische Bedeutung, die durch die Debatten um die Charta und um die europäische Verfassung gefördert werden soll, und nicht um die Vermittlung von Inhalten oder die Veränderung von Institutionen.³⁹

4 Inhalte und Implementation von *rights policy*

Aus den oben vorgestellten Thesen folgt, daß Bürger durch Partizipation dem europäischen Projekt näher gebracht werden sollen. Beide Partizipationselemente, Handeln und Deliberation, sollen Identität schaffen und damit einen Legitimationsschub bewirken. Dieser hat sich insbesondere seit dem diagnostizierten Ende des "permissiven Konsensus"⁴⁰ als notwendig erwiesen. Allerdings bleibt fraglich, wie dieser Legitimationsschub erreicht werden kann.

Wie die Praxis zeigt, erwecken die strategisch platzierten Themen von Bürgernähe durch Unionsbürgerschaft (Maastrichter Vertrag) und öffentliche Diskussion über eine Grundrechte Charta (Kölner Rat) zwar öffentliches Interesse. In der Folge entsteht jedoch zunächst eine legitime und durch die Mobilisierungsstrategie geförderte Erwartung der Adressaten dieser Politik an konkrete Leistungen europäischer Institutionen. Insbesondere der Fall der Unionsbürgerschaftspolitik deutet jedoch darauf hin, daß eine Diskrepanz zwischen Kapazität der politischen Institutionen und Erwartungen der Policyadressaten besteht. Bürger, die durch die Unionsbürgerschaft beispielsweise mehr soziale Rechte (Zugang zu sozialstaatlichen Mitteln), oder den Abbau von Ungleichheiten zwischen

³⁹ Zur symbolischen Bedeutung der Verfassung siehe u.a. Frankenberg 2000: 268.

⁴⁰ Siehe Liebert 1999; Harlow 1999.

Anwohnerinnen einer Gemeinde (gleicher Zugang zu politischen Rechten) erwartet haben, finden sich in diesen Erwartungen durch die europäischen Institutionen enttäuscht (Wiener 2001). Bisher haben Referenden zur Einheitlichen Europäischen Akte und zur Ratifizierung der Maastrichter Verträge das Demokratiedefizitproblem nicht erkennbar reduziert. Damit scheint sich die These Robert Dahls zu bestätigen, der schreibt,

"even if attempts were made to create transnational 'democratic' systems, the burdens of information, knowledge, and understanding they would place on their citizens would, I believe, far exceed those of national democratic systems which, heaven knows, impose burdens that may already be excessive" (Dahl 1994, 31).

Mit anderen Worten, die Strategie der verstärkten Öffentlichkeitseinbindung in den politischen Prozeß europäischer Integration ist nicht ohne weiteres als erfolgversprechend einzuschätzen. Darüber hinaus, so haben Studien zur Konsolidierung junger Demokratien in Lateinamerika und auch in Mittel- und Osteuropa gezeigt, ist der Prozeß der Verfassungsreform generell nicht unbedingt dazu angelegt, die Öffentlichkeit enger an die politischen Eliten zu binden. Wie Barbara Geddes beispielsweise feststellt, "Democracy, in these circumstances, is not a pretty sight".⁴¹ Mit anderen Worten, die legitimatorische Wirkung von Öffentlichkeitsmobilisierung im Verfassungsprozeß liegt nicht auf der Hand.

In der Tat werden die im öffentlichen Diskurs benannten Leistungsanforderungen zur Legitimation von demokratischem Regieren eher disfunktional. Denn sie verweisen in der Regel auf eine Partizipationsrealität, die entweder institutionell oder strukturell begrenzt ist. Das heißt, es ist wahrscheinlich, daß die (verfassungs)rechtliche Kapazität der Institution eingeschränkt ist wie im Falle der Unionsbürgerschaft, die vor allem Wahlrecht und das Recht auf Freizügigkeit, nicht aber soziale Rechte etabliert⁴² oder der Zugang zu Partizipation bleibt faktisch auf bestimmte Bevölkerungsgruppen beschränkt⁴³ wie im Falle der Unionsbürgerschaft, die größtenteils Marktbürgerinnen zugute kommt (Meehan 1993) oder der Deliberation über *rights policy*, die vornehmlich in intellektuellen Foren diskutiert wird.⁴⁴ Das heißt, der strategisch geförderte Diskurs um bürgerliche Rechte führt *de facto* zu einer Betonung von Partizipationslücken. Der ungleiche Zugang zum europäischen Projekt wird dadurch deutlicher hervorgehoben und nicht—wie angestrebt—verringert. Im Ergebnis ist also die gewählte Legitimationsstrategie dem Ziel der Politik diametral entgegengesetzt. Die Legitimation von Regieren wird in Frage gestellt, da sich die Wahrnehmung des Demokratiedefizits innerhalb der Bevölkerung festigt.

Der folgende Abschnitt argumentiert, daß das Demokratiedilemma nicht unbedingt unabwendbar ist. Es folgt nur indirekt der Wahl politischer Inhalte wie beispielsweise der *rights policy*. Das Problem ist vielmehr in einer mangelhaften Auslegung des Potentials von beispielsweise Unionsbürgerschaft in seiner *kontextuellen* Dimension sowie in einer *konzeptionell* verkürzten Wahrnehmung von Bürgerschaft im allgemeinen zu verorten. Im ersten Fall fehlt die Vermittlung von Bedeutung im Prozeß kontextfremder Institutionenbildung (Pfadabhängigkeit). So ist die Unionsbürgerschaft nicht mit

⁴¹ Siehe Geddes 1995, 269, zit. nach Bale/Kopecký 1998: 163.

⁴² Siehe O'Leary 1995, Oliveira 1995.

⁴³ Huber, Rueschemeyer and Stephens 1997: 326ff

⁴⁴ Siehe dazu u.a. auch die Diskussion um die dt. Verfassungsänderung zur Zeit der Vereinigung.

nationaler Bürgerschaft zu vergleichen, wird jedoch, ohne eine klar formulierte inhaltliche Interpretation von der Öffentlichkeit eher für eine solche gehalten. Im zweiten Fall beschränkt sich die Umsetzung des Konzepts der Bürgerschaft auf Rechte und Identität während die Dimension des Zugangs zu Partizipation vernachlässigt wird. Dadurch, so wird hier argumentiert, vergrößert sich die Wahrnehmung eines Demokratiedefizits, das Demokratiedilemma stabilisiert sich.

4.1 Gibt es Ansätze, um das Dilemma zu durchbrechen?

Während die Ergebnisse von Referenden sowie die Diskussionen seit der Maastrichter Vertragsrevision einerseits eine Strategie zur Einbindung der breiteren Bevölkerung notwendig erscheinen lassen, besteht andererseits das Problem der möglichen Fehlinterpretation der eingangs formulierten Partizipationsstrategien. Das Beispiel dänischer Referenden wie auch die unzureichend vermittelte Bedeutung der Institution der Unionsbürgerschaft auf seiten der Adressaten von Bürgerschaftspolitik demonstrieren erhebliche Schwächen einer Strategie, die Bürgernähe durch Partizipation anstrebt. Es stellt sich daher die Frage nach geeigneten Revisionen beziehungsweise der Entwicklung alternativer Strategien zur Legitimation von Regieren im Mehrebenensystem. Im folgenden soll der Versuch gemacht werden, die bestehenden Strategien durch strukturierte politische Debatten und institutionelle Innovation positiv zu wenden. Eine kurze Rekapitulation des Demokratiediskurses und der durch diesen Diskurs trotz Mobilisierung erreichte Verstärkung des Demokratiedilemmas wird den Blick auf die Problemlage schärfen.

Der Demokratiedefizit Diskurs knüpft an die zwei zentralen Dimensionen des europäischen Politikprozesses an. Das heißt, sowohl der Vertiefungsprozess (politische Institutionenbildung, Vertragsänderung) als auch der Erweiterungsprozess (neue Mitglieder, Veränderung der EU Außengrenzen) spitzen den Eindruck mangelnder Demokratie im Vergleich mit der vertrauten demokratischen Struktur von Nationalstaaten zu. Folgende Mechanismen entfalten sich.

Erstens trägt der Vertiefungsprozeß zur qualitativen Betonung des Demokratiedefizits bei. Denn der Demokratie-Defizit Diskurs orientiert sich ausschließlich an Demokratiemaßstäben im staatlichen Zusammenhang nicht aber im suprastaatlichen Rahmen. Zwar war das Staatsmodell nie Blaupause der politischen Finalität der Europolity, dennoch hat der Demokratie-Defizit Diskurs Ansprüche an die europäischen politischen Institutionen geweckt, die über deren Leistungsfähigkeit hinausgingen. *Zweitens* taucht durch die in der europäischen Verfassung angelegte Erweiterungsdimension (Artikel 49, EU Vertrag) in regelmäßigen Abständen die "Institutionenfrage" auf. Das heißt, die institutionelle Ordnung und politische Organisation muß, wenn sie den grundsätzlichen Ansprüchen von Demokratie (Mitbestimmung, Repräsentation, Gewaltenteilung) genügen will, der sich ständig verändernden Zahl der Mitgliedstaaten angepaßt werden. Beide Dimensionen konstituieren sich wechselseitig. Die aus diesem Verhältnis resultierende Spannung hat sich jedoch nach dem Fall der Berliner Mauer durch die Zahl der gegenwärtigen Erweiterungskandidaten vor allem aus Mittel- und Osteuropa dramatisch verstärkt. Der Erweiterungsprozeß hat die Diskussion um demokratisches Regieren einerseits schon

durch die rein institutionellen und prozeduralen Fragen vorangetrieben. Andererseits sind Demokratie und die Implementation von Grund-, Menschen- und Minderheitsrechten Teil der Kopenhagen Kriterien und grundlegende Eintrittsbedingung in den europäischen Club (De Witte 1998; Sedelmeier 1998; Schimmelfennig 1999; Williamson 2000). Durch diese Schwerpunktsetzung und die präzise Kontrolle der Implementationsbedingungen der Kopenhagener Kriterien in den Beitrittsländern, so hat unlängst der Fall der Sanktionen gegen Österreich gezeigt (Merlingen/Mudde/Sedelmeier 2000), steht die demokratische Verfassung der EU im doppelten Sinne selbst zur Debatte. Denn, einerseits wird entsprechend der qualitativen Dimension von Vertiefung der demokratische Gehalt der Verfassung debattiert. Andererseits wird in Frage gestellt, ob die Existenz einer Verfassung der EU grundsätzlich zu konstatieren ist, oder, ob sie überhaupt wünschenswert ist. Die Humboldt Rede von Außenminister Joschka Fischer hat diese Perspektive mit dem Thema der politischen Finalität der EU und der Frage nach den institutionellen Grundfesten der EU noch einmal akzentuiert.

Zusammenfassend hat die Besonderheit der jüngsten Erweiterung, die anders als vorhergehende Erweiterungsprozesse nicht auf eine übersichtliche Erweiterung der Europolity durch westeuropäische Kandidatenstaaten beschränkt ist, sondern zehn bis zwölf neue Mitglieder aus Mittel- und Osteuropa einbezieht, den Druck auf das Demokratiedefizit verstärkt. Schon die schiere Anzahl neuer Mitgliedsstaaten erfordert eine generelle institutionelle Reorganisation. Damit wird der Demokratiediskurs nicht nur als normative politische Strategie gefördert, sondern aus rein funktionalen Erfordernissen in den Vordergrund der Tagespolitik gestellt. Es geht wieder ums Ganze, wie auch Joschka Fischer in seiner Rede konstatiert hat. Dadurch wird der Dilemma Effekt des Demokratiedefizit Diskurses ein weiteres Mal verstärkt. Denn, zunächst haben die ausschließlich prozeduralen und technischen Themen des Nizzaer Gipfels, die Regelung der sogenannten Überbleibsel von Amsterdam (Kommissionsorganisation, Qualifizierte Mehrheit, Ratsstimmenverteilung) sicher nicht zur Erhöhung der Legitimation europäischen Regierens beigetragen. Sie sind, wie es französische Bürgerbewegungen am 28. November 2000 formulierten, "bürgerfern."⁴⁵ In der Tat läßt sich angesichts dieser Entwicklungen feststellen, "we have a serious public relations problem in Europe."⁴⁶ In der Tat haben die Themen 'Charta' und 'Verfassung' durch die Abwesenheit eines Politikfeldes, das Bürgerinneninteresse mobilisieren könnte, bereits im Vorfeld von Nizza die Folgekonferenz interessanter als den Nizzaer Gipfel selbst erscheinen lassen.

Wenn vom "point of no-return"⁴⁷ europäischer Entwicklung einmal ausgegangen wird, muß die Frage gestellt werden, ob es Möglichkeiten gibt, diese Diskussion um die politische Finalität mit den genannten Themen—angesichts der Europäisierungsthese und der Deliberationsthese—erfolgreich zu gestalten. Ist es denkbar, den Zirkel des Demokratiedilemmas zu durchbrechen? Im folgenden sollen dazu zwei Einwände diskutiert werden.

These 1

⁴⁵ BBC Radio 4, 28.11.01 <http://www.bbc.uk/channel4>.

⁴⁶ Siehe Berichterstattung am 30. November 2000, 20.00 Uhr Bericht zur EU, <http://www.bbc.uk/channel4>.

⁴⁷ So der deutsche Kanzlerberater Michael Steiner, BBC Channel 4, 30. November 2000, <http://www.bbc.uk/channel4>

Der institutionelle Rahmen der europäischen Polity unterscheidet sich von nationalstaatlichen Rahmenbedingungen politischer Mobilisierung. Partizipationsstrategien müssen daher auf ihre Tauglichkeit im nichtstaatlichen Bereich hin überprüft werden. Grundvoraussetzung für erfolgreiche Mobilisierung ist daher die konsequente Umsetzung der sogenannten Nichtstaatlichkeitsprämisse sowohl in der Theorie als auch in der Praxis der Europapolitik.

Frage: Wie kann die Nichtstaatlichkeitsprämisse realisiert werden?

These 2

Die sozio-kulturellen Brüche in der Unionsbevölkerung weisen darauf hin, daß der Erfolg von Partizipationsstrategien von der Differenzierung nach Zielgruppen abhängt. Grundlage für eine erfolgreiche Mobilisierung von Interessen ist daher u.a. die Bestimmung von Interessenkonstellationen innerhalb der europäischen Polity auf der Grundlage von Zugang zu Partizipation.

Frage: Wie kann dieser Zugang über Eliten hinaus ermöglicht werden?

Beide Thesen stützen sich auf das Argument, daß die Nicht-Staatlichkeit der Europolity in ihrer Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung von Politikstrategien weder von Politikerinnen noch von der Wissenschaft genügend berücksichtigt wird (siehe u.a. Jachtenfuchs 1995). Im folgenden werden beide Thesen im Hinblick auf die Mobilisierung durch *rights policy* diskutiert. Das Grundargument ist, daß erfolgreiche Bürgermobilisierung den Kontext des Nicht-Staates sowie die ungleichen Partizipationsbedingungen berücksichtigen müßte.

Die Grundthese der folgenden Ausführungen fußt auf Staatsbürgerschaftskonzeptionen, die von dem Ziel der vollen Mitgliedschaft in einer Gemeinschaft ausgehen, d.h. wenn gesellschaftliche Legitimation durch *rights policy* erreicht werden soll, muß der Zugang zu politischer Partizipation beispielsweise durch Wohlfahrtsstaatspolitik oder Rechtspolitik gesichert sein.⁴⁸ Mobilisierungsstrategien, die auf Symbolpolitik aufbauen, riskieren eine Stabilisierung des Demokratiedilemmas durch fehlende Inhalte. Diese können durch Vermittlung von Bedeutung beispielsweise im Rahmen von Parteipolitik und Zugang zu Partizipation beispielsweise durch institutionelle Innovation auf nationaler und subnationaler Ebene gezielt in den Vordergrund gerückt werden. Im folgenden wird zunächst auf die Nichtstaatlichkeitsprämisse eingegangen. In einem weiteren Abschnitt wird der Zugang zur Partizipation innerhalb der Europolity diskutiert. Das Konzept von Staatsbürgerschaft wird in seiner dreidimensional gefaßten Bedeutung (Recht, Identität, Zugang) auf eine nicht-staatliche Gemeinschaft angewandt.

5 Nichtstaatlichkeit

Die erfolgreiche Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse beruht auf zwei Aspekten. Erstens bedarf es der quantitativen Erhebung von Verfassungselementen sowie von verfassungsrelevanten Elementen in der europäischen Polity (Pernice 2000). Diese

⁴⁸ Siehe Marshall 1950; Held 1991.

Bestandsaufnahme beruht auf Zusammenfassungen des derzeitigen rechtlichen und institutionellen Besitzstandes, des *acquis communautaire*, der EU. Wichtig ist dabei die Wahrnehmung der "social embeddedness" des *acquis*, der zwar aus formalen Ressourcen besteht, jedoch in seiner spezifischen Entwicklung abhängig ist von informellen Ressourcen wie beispielsweise Normen, Praktiken und Weltbildern.⁴⁹ Zweitens bedarf es der politisch-strategischen Umsetzung demokratischer Elemente innerhalb dieses verfassungspolitisch vorgegebenen Rahmens (der Rahmen ist wandelbar, jedoch müssen der Wandelbarkeit im Sinne der Nichtstaatlichkeitsprämisse Grenzen gesetzt werden.)

Am Beispiel der Bürgerschaftspolitik jenseits des Staates läßt sich plausibel demonstrieren, daß die Institutionalisierung eines bisher vor allem innerhalb staatlicher Grenzen angewandten Konzeptes wie der Bürgerschaft eine Situation schafft, in der die mit den rechtlichen Fakten korrespondierende soziale Praxis noch unterentwickelt und ihre Bedeutung kaum vermittelt ist. Dieser Mangel an Vermittlung von Bedeutung reduziert die Chance, Bürgerschaft gezielt als politische Mobilisierungsstrategie einzusetzen. Die fehlende Vermittlung schafft eine Situation der unkalkulierbaren politischen Handlung. Unvermittelte Institutionenbildung birgt daher ein potentiell politisches Risiko.

Die Konzeption der EU auf der Basis des Rechtsmodells einer "layered international organization"⁵⁰ widerspricht sowohl Staatlichkeitskonzeptionen der EU, wie auch neorationalen und neoliberalen politikwissenschaftlichen Vorstellungen von der EU als internationaler Institution mit Vermittlerinnen- bzw. Monitoring Funktionen.⁵¹ Denn die Organisation innerhalb des fragmentierten Rechtsregimes ist sowohl horizontal als auch vertikal durch Rechtsprinzipien in unterschiedlicher Weise miteinander verknüpft.⁵² Sie ist daher treffender als pluralistische Polityformation bezeichnet, deren Teilbereiche sich unterschiedlich nach Funktionalität herausbilden (Jachtenfuchs 1997), und deren politische Entwicklung lange durch die Evolution von Rechtspraktiken bestimmt worden (Craig/De Burca 1998). Die theoretische und politische Herausforderung liegt in der konsequenten Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse durch Vermeidung eines "methodologischen Nationalismus."⁵³ Insbesondere Institutionenanalysen des europäischen Integrationsprozesses sowie zur Europäisierung nationalstaatlicher Institutionen haben hier wichtige Einsichten geliefert.⁵⁴

Jedoch bleiben Veränderungen in konstitutiven, staats- und marktbildenden, Politikfeldern, die zentral für die Entwicklung moderner Staatlichkeit sind, auf ihre realpolitische Bedeutung hin zu untersuchen.⁵⁵ Hier manifestiert sich die inkonsequente konzeptionelle Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse besonders deutlich. So wird,

⁴⁹ Siehe grundsätzlich zum *acquis* Gialdino 1995; zum Erweiterungs*acquis* Michalski/Wallace 1992; sowie zu der Bedeutung des sozialen Kontextes für die Entstehung des *acquis* Wiener 1998b; Joergensen 1999; Merlingen/Mudde/Sedelmeier 2000.

⁵⁰ Siehe Curtin/Dekker 1999: 132.

⁵¹ Zu neoliberalen Ansätzen siehe beispielsweise Keohane (1988); Moravcsik (1998), zu neorationaler Argumentation, siehe Garrett (1992).

⁵² Siehe von Bogdandy 1999; Pernice 2000.

⁵³ So Michael Zürn im Vortrag auf dem DVPW Kongreß in Halle 1.-5. Oktober 2000.

⁵⁴ Siehe im Überblick Börzel/Risse 2000.

⁵⁵ Siehe dazu Lowi (1972).

wie oben ausgeführt, generell von Defiziten gesprochen.⁵⁶ Die Verwendung des Defizitbegriffs suggeriert den Vergleich mit vertrauten Konzepten aus dem Kontext moderner Staaten. So wird Staatlichkeit—obwohl in der Regel explizit nicht angestrebt—zum ungewollten, jedoch permanenten Vergleichsmaßstab von EU Politik.⁵⁷ Denn der Defizitdiskurs impliziert, 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.⁵⁸ Zudem wird die Öffentlichkeit durch diesen nicht vermittelten Umgang mit Konzepten, die oft konstitutiv für die Entwicklung moderner Staatlichkeit waren (Tilly 1975), der eigenen Interpretation überlassen. In der Folge werden wie im Fall der Unionsbürgerschaft national geprägte pfadabhängige Wahrnehmungen und Praktiken auf die EU projiziert.⁵⁹ In der Folge entsteht ein Konstrukt, das von der Realität abweicht. Das heißt, ohne eine eigenständige europäische Definition entsprechender Konzepte, die den Bürgerinnen vermittelbar ist, werden vergangene kontextfremde Erfahrungen zu Referenzpunkten. Damit verringern sich auch Erfolgchancen von Mobilisierungsstrategien. Abschließend soll hier argumentiert werden, daß diese Entwicklung durch den gezielten Einsatz von Kommunikation zur *Vermittlung* von Bedeutung verhindert werden kann.

6 Verfassungsdebatte

Aus den in diesem Aufsatz vorgestellten bisherigen Mobilisierungsstrategien mit dem Ziel der Einbindung europäischer Bürger und der problematischen Umsetzung der Nichtstaatlichkeitsprämisse folgt, daß ohne eine dezidierte Diskussion um die politische Zielrichtung der EU sowie einer Vermittlung der politischen Inhalte des *acquis communautaire* gegenüber den Bürgern gegenwärtig von einer öffentlichen Diskussion um eine *neue* europäische Verfassung aus pragmatischen Gründen abzuraten ist. Joseph Weiler hat die Situation sehr treffend folgendermaßen zusammengefaßt:

"My overall view is that the European constitutional architecture is in urgent need of repair in various aspects, but that a formal process of adopting a constitution is not only pragmatically not feasible but might even be conceptually undesirable." (Weiler 1999: 4).

⁵⁶ Siehe dazu die Themen Demokratie, Legitimation, Unionsbürgerschaft (Weiler 1999; Grande 1996; O'Leary 1995).

⁵⁷ Normative rechtswissenschaftliche Arbeiten betonen daher die Prozeßhaftigkeit als Grundlage des politischen Systems der EU. So schreibt Armin von Bogdandy beispielsweise "[t]he 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." (Bogdandy 1999: 890).

⁵⁸ Siehe u.a. Neunreither (2000); Blair <http://www.number-10.gov.uk/news.asp?NewsId=1341>

⁵⁹ 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.

Ich gehe hier vor allem auf die pragmatische Dimension ein, die konzeptionelle Dimension ist anderwärtig ausführlich behandelt worden (Bogdandy 1999; Curtin/Dekker 1999; Pernice 2000; Weiler 1999). Statt einer neuen Verfassung muß das bereits bestehende Vertragswerk zugänglicher gemacht werden. Ingolf Pernice hat diese Perspektive überzeugend vertreten, indem er betont

"Europa braucht (...) keine (neue) Verfassung, sondern die Europäische Union hat eine Grundordnung, in der nationale und supranationale Verfassungselemente als Teil- oder Komplementärverfassungen miteinander verbunden sind und die es fortzuentwickeln gilt."⁶⁰

Um eine öffentliche Diskussion über die anstehenden Veränderungen erfolgreich zu gestalten, muß zunächst und vor allem der von Pernice genannte anstehende Verfassungskonsolidierungsprozeß der Öffentlichkeit verständlich gemacht werden. Dabei kann davon ausgegangen werden, daß die Rede um eine "Verfassung" der EU insbesondere in den Mitgliedsstaaten, in denen keine geschriebene Verfassung existiert, unmittelbar die Bedeutung einer "neuen Verfassung" hat und somit unnötige Ängste schürt.⁶¹ Denn die Verfassungsideen in verschiedenen Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich (Abromeit 1995, Jachtenfuchs 1999). Sie tragen zu der Entwicklung unterschiedlicher "Identitätsoptionen" bei und haben so einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf staatliche Handlungsspielräume (Marcussen et al. 1999). Ähnlich wie im Diskurs über das Demokratiedefizit und um die Unionsbürgerschaft (in der in einigen Verfassungstraditionen unmittelbar, das Wörtchen "Staat" assoziiert wird)⁶² werden durch den öffentlichen Diskurs zuerst nationale Erfahrungen mobilisiert.

Diese nicht beabsichtigten Assoziationen können jedoch durch gezielte Vermittlung der Bedeutung von Begrifflichkeiten vermieden werden. Ohne eine Vermittlungsleistung läuft die Strategie 'Öffentlichkeit und Bürgernähe durch Interessenmobilisierung' Gefahr, "schlafende Hunde zu wecken". So stellt Joseph Weiler richtig fest, "if the object is to increase the stability of the European order (and that is how it is typically presented) than the process might be counterproductive and yield the opposite: A decrease in stability" (Weiler 1999: 5). Studien zur Unionsbürgerschaftspolitik stützen diese Befürchtung. Während die Europäisierungsthese von Kommission und Parlament vor allem auf der Betonung eines handlungsorientierten Partizipationselements basiert, sind durch die nominell deutliche jedoch rechtlich im Vergleich mit Nationalstaaten eher geringe Veränderung durch die Institution der Unionsbürgerschaft Erwartungen geweckt worden, die von der Institution der Unionsbürgerschaft nicht erfüllt werden können.⁶³

⁶⁰ Siehe, Pernice, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Rubrik "Die Gegenwart", 7. Juli 1999, S. 7.

⁶¹ Siehe dazu u.a. die mißverständliche Ausdrucksform in der Fischerrede an der Humboldt-Universität zu Berlin, in der von einem neuen "Grundvertrag" die Rede ist (Fischer 2000, supra 29).

⁶² Siehe zum Zusammenhang von Diskurs und Staatlichkeit ausführlicher Diez (1996, 1999) und Jachtenfuchs (1995, 1999).

⁶³ Gleichwohl existiert in der EU zweifelsohne bereits eine breite Palette von Bürgerrechten. Diese Rechte sind sowohl im europäischen Vertragswerk wie auch in der mittelbaren Verbindung durch die mitgliedstaatliche Unterzeichnung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) wie auch der Menschenrechtskonventionen der UN gegeben.

Wenn es darum geht, die Legitimation europäischer Politik durch Mobilisierung von Bürgerinteressen auf der Basis von Partizipation durch Handeln und Sprache zu verbessern, muß gefragt werden, welches in diesem Zusammenhang sinnvolle Policystrategien wären. Ist beispielsweise, im Rahmen der Deliberationsthese, die verfassungsmäßige Verankerung von Menschen- und Grundrechten im europäischen Vertragswerk zu fördern? Wenn ja, warum? Konzeptionell folgt aus der universellen Bedeutung von Menschenrechten die Rolle einer Charta lediglich symbolisch bleibt. "Why spell them [human rights, AW] out here as if they introduce something new or something peculiar to citizenship, when it transpires that part of their attractiveness is the fact that they are considered universal" (Weiler 1996, 68).⁶⁴ Mit anderen Worten, zentraler Bestandteil von Menschenrechtspolitik ist die Implementation von Menschenrechtskonventionen. Die Anerkennung von Menschenrechten bleibt symbolisch, solange Staaten Konventionen lediglich unterzeichnen, sich aber nicht verpflichten, diese innerstaatlich durchzusetzen. In Abwesenheit einer begleitenden Politik, die die institutionelle und praktische Umsetzung der Inhalte dieser Politik entwickelt, ist weder die Diskussion um die Verfassung im allgemeinen noch die Diskussion um die Grundrechte Charta im besonderen zu empfehlen.⁶⁵

Solange lediglich der Bevölkerung weitere Rechte versprochen werden, ohne eine Politik der Realisierung dieser Rechte im Rahmen bestimmter Institutionen anzustreben, bleibt der Erfolg der Mobilisierung bürgerlicher Interessen zweifelhaft. Um diesen Diskurs steuerbar zu machen, ist die Entwicklung einer *rights policy* und die entsprechende institutionelle Innovation auf allen Ebenen der europäischen Mehrebenenpolitik zu empfehlen. Inhalte können u.a. durch Zugang zu Partizipation beispielsweise durch übersichtlich strukturierte institutionelle Kanäle und genaue Verweise auf die Verfassung der Bevölkerung vermittelt werden.⁶⁶ Hier wäre die Grundrechtecharta als zusammenfassendes Element von bereits bestehenden Rechten eine sinnvolle Ergänzung des EU Vertragswerkes. Dazu müssen Interessengruppen nach Zugang zu Partizipation zum europäischen Prozeß, das heißt nach Partizipationsmöglichkeit durch Alltagshandeln wie auch nach Zugang zu politischer Partizipation identifiziert werden. Leitende Fragen zur Bestandsaufnahme von *rights policy* sind, was sind derzeitige Zugangsbedingungen auf der Grundlage des *acquis*, und, wie werden sie wahrgenommen (empirische Studien zur

⁶⁴ Und er fügt hinzu "(o)ne cannot escape the feeling that the drafters were desperately looking for some relatively easy, and non-consequential 'ballast' for the ill-defined and ill-thought citizenship Chapter" (ibid). Siehe auch Donnelly's Definition von Menschenrechten als "the rights that one has simply because one is human. They are held by all human beings, irrespective of any rights or duties individuals may (or may not) have as citizens, members of families, workers, or parts of any public or private organization or association" (Donnelly 1998, 18).

⁶⁵ Siehe dazu auch Schmitter (2000a: 1): "... the EU at this stage in its development neither needs, nor is prepared for a full-scale constitutionalization of its polity. The timing is simply wrong. ... The fact that they (the member states, AW) all (with one exception) have written constitutions and that this is a presumptive *sine qua non* for enduring democracy indicates that at some time this issue will have to be tackled –if the EU is ever to be democratized definitively—but not now!"

⁶⁶ Siehe zu einem neuern Ansatz der Europäischen Kommission, die Diskussion um die Erstellung des "Governance White Paper". Bisher existieren verschiedene EP Gruppen zu Themen der *rights policy*, wie z.B. das Committee on Citizens's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, das Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, und das Committee on Constitutional Affairs. In der Kommission ist der Bereich der *rights policy* über mehrere Generaldirektionen verstreut, die im Verlauf der Jahre nicht übersichtlicher geworden sind.

Umsetzung von Bürgerrechten beispielsweise Kommunalwahlrecht; Freizügigkeit; Arbeitsmigration). Wie können Zugangsbedingungen auf andere Interessengruppen erweitert werden? (neue Programme; Austausch zur Förderung intraeuropäischer Interaktion).

Mit bezug auf die bisherige Entwicklung der verfassungsmäßigen Verankerung von Rechten im bürgerschaftspolitischen Bereich, so wird hier abschließend argumentiert, ist eine Zusammenfassung von Bürger-, Menschen-, und Grundrechten in einer EU Rechte Charta sicher zu begrüßen. Nicht zuletzt kann eine strukturierte Diskussion zu den Themen 'Grundrechte Charta' und 'europäische Verfassung' einen Beitrag zur konsolidierten Vermittlung von Verfassungsinhalten leisten. Ganz im Sinne des Florentiner Vorschlags zur Vertragskonsolidierung,⁶⁷ konstruiert sie einen Ort, an dem Bürgerrechte gesammelt präsentiert werden. Sie erlaubt daher Antworten auf Grundfragen europäischer Bürgerinnen nach bestehenden Rechten. Damit bleibt die Frage nach den zur Verfügung stehenden Instrumenten zur Umsetzung dieser Rechte jedoch weiterhin bestehen, denn die Rechtsinstrumente sind nicht eindeutig erkennbar für Nichtjuristen. Die Einrichtung beispielsweise von einer Generaldirektion "*Rights Policy*" (Bürgerrechte, Menschenrechte, Grundrechte, Verbraucherrechte) in der europäischen Kommission sowie entsprechender Partnerinstitutionen im europäischen Parlament sowie auf nationaler und subnationaler Ebene der Europolity würde einen deutlich sichtbaren und kompetenten Ausgangspunkt für eine notwendige und klar ausgearbeitete Umsetzungsstrategie (institutionell und strategisch auf allen Ebenen und in allen Policybereichen der europäischen Polity) bilden. Dieser Vorschlag knüpft an Weiler's Vorschlag der Entwicklung einer Menschenrechtspolicy in der EU (Weiler 1996, 1999), an. Denn, während der Vorteil einer Grundrechte Charta in der Konsolidierung bestehender Rechte, so wie auch potentiell in ihrer symbolischen Wirkung liegt, muß darüber hinaus ein sichtbares Zeichen der Bereitschaft zur Umsetzung dieser Politik durch die Europäische Politie gesetzt werden.⁶⁸

Bisher wird von den Agenda-settern jedoch hauptsächlich die symbolische Dimension eingesetzt. Wie dieser Aufsatz gezeigt hat, besteht berechtigter Zweifel an der Entfaltung der Wirkung einer solchen Symbolik im politischen Prozeß, solange die Inhalte der Debatte nicht sowohl von den Agenda-settern selbst ermittelt werden (siehe beispielsweise durch die Finalitätsdebatte) als auch kompetent vermittelt werden. Anstatt eines Prozesses, der weder die multiplen Pfadabhängigkeiten europäischer Rechtsentwicklung, noch die Verknüpfung von Zugang und politischer Mobilisierung realisiert, ist eine konkret ausgearbeitete Umsetzung von Rechtspolitik, sowohl auf der supranationalen Institutionenebene wie auch in der politischen Strategie gefragt.

"The institutions must be ready to discuss proposals which have as their objective the empowerment of individuals in the political process (instead of just throwing rights at individuals – power is what citizenship is really about) and the enhancement of a true

⁶⁷ Institute, European University. 2000. *A Basic Treaty for the European Union. A Study of the Treaties. Report submitted on 15 May 2000 to Romano Prodi, President of the European Commission.* Florence: Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute.

⁶⁸ "[T]he main advantage of a catalogue would be in its symbolism - the visible commitment of the Community to human rights" (Weiler 1996, 79).

European political discourse – ... a discourse of the policy options which are on the Union agenda – a political discourse which should take place both within Member States and across Europe. Such a political discourse does not take place today." (Weiler 1999).

7 Zusammenfassung

Dieser Aufsatz hat Thesen zu Partizipation und Interessenmobilisierung im Hinblick auf die Legitimation von Regieren in der EU vorgestellt. Er greift damit das Problem der Mobilisierung zur Legitimation von Regieren durch europäische (nationale und supranationale) Akteure in der Europolity auf ("public relations problem"). Kernfrage war, warum bleibt das Demokratiedefizit trotz permanenter Innovation im Diskurs um die "Bürgernähe" resistent? Zur Beantwortung der Frage wird auf die fehlende Vermittlung der Bedeutung zentraler Themen hingewiesen und argumentiert, daß das Demokratiedefizit treffender als Demokratiedilemma bezeichnet wird, das sich durch den Defizitdiskurs und die Reaktion der Adressatinnen, die—gleichsam angeregt durch die Rede vom Demokratieproblem—von den europäischen Institutionen konkrete Leistungen erwarten, speist.

Der Hauptteil des Aufsatzes hat nach Möglichkeiten gesucht, um den Teufelskreis des Demokratiedilemmas zu durchbrechen. Dazu ist zunächst anhand von zwei Kernthesen, der Europäisierungsthese und der Deliberationsthese, die Umsetzung von Mobilisierungsstrategien in der EU diskutiert worden. Im Anschluß daran wurde der Umsetzungserfolg von *rights policy* auf das komplexe Problem der Nichtstaatlichkeit bezogen (Nichtstaatlichkeitsprämisse, Zugang zu Partizipation) und gefragt, ob und wenn überhaupt, welche, Optionen erfolgreicher Mobilisierung in der Europolity denkbar sind. Zur Durchbrechung des Demokratiedilemmas wird ein Wechsel von Symbolpolitik zur Debatte über politische Inhalte gestützt durch die Vermittlung von Bedeutung und den verbesserten Zugang zu politischer Partizipation beispielsweise durch institutionelle Innovation und Verlagerung von Debatten in den nationalen und subnationalen Raum vorgeschlagen. Abschließend wurde argumentiert, daß politische Debatten vornehmlich unter den politischen und akademischen Eliten sowie die strukturierte Vermittlung der Bedeutung dieser Inhalte eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der gegenwärtigen Debatte um eine Grundrechte Charta sowie um eine europäische Verfassung sind.

Eine Bestandsaufnahme der Umsetzung von *rights policy* beispielsweise in den Teilbereichen von Bürgerschaftspolitik (Unionsbürgerschaft Artikel 17-22 EG Vertrag); Minderheitenrechten (Kopenhagen Kriterien im Erweiterungsprozeß; screening, Implementation, Erweiterungs*acquis*) und Grundrechte (Studien zur Migration, Arbeitsmarkt, Gleichbehandlung am Arbeitsplatz, Artikel 141 EG Vertrag) steht an. Dabei müßten die Kriterien des Zugangs zu Partizipation (wenn ja, welche Gruppen), der Art des Zugangs z.B. handlungsorientiert, oder diskursiv überprüft werden (wenn nein, wie kann der Zugang verbessert werden?). Ohne Umsetzungspolicy bleibt der Mobilisierungserfolg zu den Themen Grundrechte und Verfassung fraglich, das Demokratiedilemma bestehen, und das Potential von *rights policy* nicht ausgeschöpft.

Literaturangaben

- Abromeit, Heidrun* 1998. *Democracy in Europe*. New York and Oxford: Berghahn Books.
- Abromeit, Heidrun*. 1995. Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: *Politische Vierteljahresschrift* 36: 1, 49-66.
- Bale, Tim and Petr Kopecky*. 1998. Can Young Pups Teach and Old Dog New Tricks? Lessons for British Reformers from Eastern Europe's New Constitutional Democracies. *The Journal of Legislative Studies* 4, no. 2: 149-169.
- 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 *Theorizing Citizenship*, edited by R. Beiner. New York: SUNY Press, 1-28.
- Bloed, Arie*, ed. 1990. *From Helsinki to Vienna: Basic Documents of the Helsinki Process*. Dordrecht: Kluwer Publishers.
- Boerzel, Tanja A/Thomas Risse*. 2000. When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. Paper read at American Political Science Association, at Washington, DC, August 31 - September 3, 2000.
- Bogdandy, Armin von* 1999: Supranationaler Foederalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform. Zur Gestalt der Europaeischen Union nach Amsterdam. Baden-Baden: NOMOS.
- Caporaso, James A.* 2000: Changes in the Westphalian Order: Territory, Public Authority, and Sovereignty, in: *International Studies Review*, Special Issue, 2: 2, 1-28.
- 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.
- Cohen, Jean L.* 1985. Strategy or Identity: New Social Movement Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research* 52, no. 4: 663-716.
- Cohen, Joshua* 1996. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In *Democracy and Difference*, edited by S. Benhabib. Princeton: Princeton University Press, 95-119.
- 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: Oxford University Press, 83-136.
- Dahl, Robert A.* 1994. A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly* 109, no. 1: 23-34.
- De Burca, Grainne/Scott, Joanne (Hrsg.)* 2000: *Constitutional Change in the EU*. Hart Publishers.
- Diez, Thomas* 1999: Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse, in: *Journal of European Public Policy*, 6: 4, 598-613.
- Diez, Thomas*. 1996. Postmoderne und europäische Integration. Die Dominanz des Staatsmodells, die Verantwortung gegenüber dem Anderen und die Konstruktion eines alternativen Horizonts. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 3, no. 2: 255-281.
- Dunne, Tim/Nicholas J. Wheeler* 1999. *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fierke, K.M., Antje Wiener*. 1999. Constructing institutional interests: EU and NATO enlargement. *Journal of European Public Policy* 6 (5):721-742.

- Frankenberg, Günter. 2000. The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism. *European Law Journal* 6, no. 3: 257-276.
- Garrett, Geoffrey 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market, in: *International Organization* 46: 2, 533-560.
- Gialdino, Carlo Curti 1995: Some Reflections on the *Acquis Communautaire*, in: *Common Market Law Review* 32, 1089-1121.
- Grande, Edgar 1996: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan*, 3, 339-359.
- Grawert, Rolf 1973: Staat und Staatsangehörigkeit. Berlin: Duncker & Humblot.
- Greven, Michael Th. 1998. Mitgliedschaft, Grenzen und politischer Raum: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift* 39 (29):249-270.
- Grimm, Dieter 1995. Does Europe Need a Constitution? *European Law Journal* 1 (November).
- Habermas, Jürgen 1992: Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: Habermas, Jürgen: Faktizität und Geltung, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 632-660.
- Harlow, Carol 1999: Citizen Access to Political Power in the European Union. European University Institute, Working Paper RSC (99/02).
- Held, David. 1991. Between State and Civil Society: Citizenship. In *Citizenship*, ed. Geoff Andrews:19-25. London: Lawrence & Wishart.
- Huber, Evelyne, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens. 1997. The Paradoxes of Contemporary Democracy: Formal, Participatory, and social Democracy. *Comparative Politics* 29, no. 3: 323-342.
- Jachtenfuchs, Markus 1999: Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU. Habilitationsschrift, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Universität Mannheim, Mannheim.
- Jachtenfuchs, Markus. 1997. Democracy and Governance in the European Union. European Integration online Papers (EIoP), <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>, no. 002.
- Jachtenfuchs, Markus. 1995. Theoretical Perspectives on European Governance. *European Law Journal* 1, no. 2: 115 - 133.
- Joergensen, Knud Erik. 1999. The Social Construction of the *Acquis Communautaire*: A Cornerstone of the European Edifice. *European Integration Online Papers* 3, no. 5: 22 pp.
- Joerges, Christian, Juergen Neyer. 1997. From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology. *European Law Journal* 3 (3):273-299.
- Keohane, Robert O. 1988: International Institutions: Two Approaches, in: *International Studies Quarterly*, 32, 379-396.
- Kohler-Koch, Beate. Hrg. 1998. Regieren in entgrenzten Räumen. *Politische Vierteljahresschrift* 29, no. Sonderheft.
- Kostakopoulou, Dora. 2000. Review Article: The European Citizenship Menu: Modes and Options. *Journal of European Public Policy* 7, no. 3: 477-492.
- Kratochwil, Friedrich/John G. Ruggie. 1986. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization* 40 (4):753-775.
- La Torre, Massimo, ed. 1998. European Citizenship: An Institutional Challenge, edited by. Dordrecht, London, Boston: Kluwer International.

- Liebert, Ulrike* 1999: Gender Politics in the European Union: The return of the public, in: *European Societies*, 1: 2, 197-239.
- Marcussen, Martin/Risse, Thomas/Engelmann-Martin, Daniela/Knopf, Hans-Jochen/Roscher, Klaus* 1999: Constructing Europe? The Evolution of French, British and German Nation-State Identities, in: *Journal of European Public Policy*, 6: 4, 614-633.
- Marshall, T.H.* 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, Margit.* 1991. Social Movement Research and Social Movement Practice: The U.S. Pattern. In *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA*, ed. Dieter Rucht, Frankfurt/M./New York and Boulder, Col.: Campus Verlag and Westview Press, 46-120.
- Meehan, Elizabeth.* 1993. *Citizenship and the European Community*. London: SAGE.
- Melucci, Alberto.* 1989. *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. London et al.: Hutchinson Radius.
- Michael Merlingen, Cas Mudde, Ulrich Sedelmeier* 2000: Constitutional Politics and the 'Embedded *Acquis Communautaire*': The Case of the EU Fourteen Against the Austrian Government, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 4/2000 <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/const.html>
- Michalski, Anna and Helen Wallace.* 1992. *The European Community: The Challenge of Enlargement*. London: Royal Institute of International Affairs.
- Moravcsik, Andrew* 1998: *The Choice for Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Neunreither, Karlheinz/Wiener, Antje (Hrsg.)* 2000: *European Integration After Amsterdam - Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Neunreither, Karlheinz* 2000: Political Representation in the European Union: A Common Whole, Various Wholes, or Just a Hole? in: Neunreither et al., 129-149.
- North, Douglass C.* 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Obradovic, Daniela* 1996: Policy Legitimacy and the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 34, 191.
- O'Leary, Siofra* 1995: The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law, in: *Common Market Law Review*, 32, 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: SAGE.
- Pernice, Ingolf* 2000: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, FCE Spezial 4/00, WHI, Humboldt Universität, Berlin.
- Pernice, Ingolf* 1999: Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, in: *Common Market Law Review*, 36: 4, 703-750.
- Pierson, Paul* 1996: The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis, in: *Comparative Political Studies*, 29, 123-163.
- Piris, Jean-Claude.* 1999. Does the European Union have a Constitution? Does it need one? *European Law Review* 24: 557-585.
- Pollack, Mark A. and Emilie Hafner-Burton.* 2000. Mainstreaming Gender in the European Union. *Journal of European Public Policy* 7, no. 3: 432-56.
- Preuss, Ulrich K.* 1995: Citizenship and identity: Aspects of a political theory of citizenship, in: Bufacchi, Vittorio/Castiglione, Dario/Bellamy, Richard (Hrsg.): *Democracy and constitutional culture in the union of Europe*, London: Lothian FP.

- Reif, Karlheinz.* 1993. Ein Ende des 'Permissive Consensus'? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der oeffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten. In *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse: 12.-14. November 1992 in Bonn*, ed. Rudolf Hrbek and In Gemeinschaft mit dem AEI e.V.:23-40.
- Risse, Thomas/Ropp, Stephen C/Sikkink, Kathryn (Hrsg.)* 1999: *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change.* Cambridge: Cambridge UP.
- Ruiter, D.W.P.* 1997: A Basic Classification of Legal Institutions, in: *Ratio Juris*, 10, 357-371.
- Schimmelfennig, Frank* 1999. *The Double Puzzle of EU Enlargement. Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Decision to Expand to the East.* Oslo, ARENA Working Papers WP 99/15.
- Schmitter, Philippe C.* 2000a. An Excursus on Constitutionalization, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB, No. 3/2000 <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/const.html>
- Schmitter, Philippe C.* 2000b. *How To Democratize the EU ... And Why Bother?:* Rowman and Littlefield.
- Sedelmeier, Ulrich.* 1998. *The European Union's Association Policy Towards the Countries of Central and Eastern Europe: Collective EU Identity and Policy Paradigms in a Composite Policy.* Unpubl. Ph.D. Dissertation, Sussex European Institute: University of Sussex.
- Shaw, Jo* 2000: *Law of the European Union*, 3rd edition. Houndmills, Basingstoke and New York: Palgrave Law Masters.
- Shaw, Jo.* 1998. *Citizenship of the Union: Towards Post-National Membership?* In *Collected Courses of the Academy of European Law*, edited by A. o. E. Law. The Hague: Kluwer Law International, 237-347.
- Shaw, Jo/Wiener, Antje* 1999: *The Paradox of the 'European' Polity.* Harvard Jean Monnet Working Papers 10/99.
- Sylvain, Giraud.* 1996. *La démocratie dans l'Union européenne: déficit ou reformulation?* *Collegium, News of the College of Europe, Special Edition* 8, no. 4: 17-26.
- Tilly, Charles* 1975: *Reflections on the History of European State-Making*, in: Tilly, Charles (Hrsg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Weiler, J.H.H.* 1999: *The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy.* *Forum Constitutionis Europae, FCE* 7/99.
- Weiler, J.H.H.* 1996: *European Citizenship and Human Rights.* In *Reforming the Treaty on European Union - The Legal Debate* -, edited by J. A. Winter, D. M. Curtin, A. E. Kellermann and B. d. Witte. The Hague, Boston, London: Kluwer Law International.
- Wiener, Antje.* 2001. *Zur Verfassungspolitik jenseits des Staates: Die Vermittlung von Bedeutung am Beispiel der Unionsbürgerschaft.* *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 8, no. 1: 73-104.
- Wiener, Antje* 1998a. *'European' Citizenship Practice - Building Institutions of a Non-State.* Boulder, CO: Westview Press.
- Wiener, Antje.* 1998b. *The Embedded Acquis Communautaire. Transmission Belt and Prism of New Governance.* *European Law Journal* 4, no. 3: 294-315.
- Williamson, Andrew.* 2000. *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction?* *European Law Review* 25: 601-617.

- Witte, Bruno de. 1998. Ethnic Minorities, the European Union and its Enlargement. In *Reflection Group on 'Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border'*. European University Institute, Florence.
- Zürn, Michael 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.