

DIE ANDERE DEMOKRATIE DER EUROPÄISCHEN UNION

Eine soziologische Analyse des Problems der gesellschaftlichen
Stabilität in einer Zeit *nach* Nationalstaat und Demokratie
am Beispiel der Europäischen Union.

Verfasser: Stefan Schulz
stefanschulz.com

Bielefeld, September 2009

Zusammenfassung

Seit der Gründung der Europäischen Union wird die Sozialwissenschaft, die sich ihren politischen Phänomenen annimmt, von ihr überrascht. Die Politikwissenschaft wie auch die Soziologie kennen Theorien und Methoden, mit denen sich Politikmodelle beobachten lassen. Die EU entzieht sich durch ihre Andersartigkeit jedoch sowohl den Methoden des politikwissenschaftlichen Vergleichs wie auch soziologischen Vorstellungen politischer Partizipation- und Repräsentationsverfahren. In diesem Text wird, nach einer Vorstellung der EU-Institutionen (Kapitel 2), aufgrund der Darstellung der Forschungsprobleme der Politikwissenschaft (Kapitel 3) eine soziologische Vorgehensweise erarbeitet und vorgestellt (Kapitel 4), die eine Beobachtung der Verfahrens- und Institutionenlogik des EU-Politikmodells erlaubt (Kapitel 5). Das EU-Politikmodell wird dabei im Besonderen entlang der soziologischen Konzepte der funktionalen Erklärungen von „Entscheidungsprämissen“ und „Erwartungsprämissen“ analysiert. Da sich die Fragestellung nicht in der Frage „Wie funktioniert das EU-Politikmodell?“ erschöpft, sondern auch nach den Widersprüchen zu bisherigen nationalstaatlichen Demokratiemodellen fragt, ist eine endgültige Klärung nicht möglich. Es können jedoch viele neue Prinzipien wie die neuartige politische Inklusion der Betroffenen, die Organisation des Publikums und die Parallelität vieler Entscheidungskreisläufe gezeigt werden, die das EU-Politikmodell verständlicher werden lässt.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Institutionen und Verfahren des Politikmodells der EU.....	7
2.1	Der EU-Rat.....	9
2.2	Die EU-Kommission.....	14
2.3	Das EU-Parlament.....	18
2.4	Weitere Institutionen.....	20
3	Forschungsstand: Demokratie und Europäische Union.....	20
3.1	Bevölkerung, Politik, Massenmedien.....	20
3.2	Mangel und Defizit.....	21
3.3	Das politikwissenschaftliche Erkenntnisproblem.....	23
4	Soziologische Vorbestimmungen.....	24
4.1	Theorie- und Methodenkritik.....	25
4.2	Theoriwahl.....	26
4.3	Fragestellung.....	29
4.4	Die Genese des demokratisch verfassten Nationalstaats.....	34
4.5	Prämissen.....	37
5	Die andere Demokratie.....	39
5.1	Der Machtkreislauf.....	40
5.2	Erwartungszusammenhänge.....	54
5.3	Variabilität / Stabilität.....	61
5.4	Der Unterschied von Publikum und Betroffenen.....	62
6	Fazit.....	67
7	Literaturverzeichnis.....	69

1 Einleitung

Diese Arbeit behandelt die politische Integration Europas unter dem Dach der Europäischen Union. Das Thema ist interessant, weil es sich um ein relativ neues Politikmodell handelt, das sich von allen bisherigen politischen Modellen eklatant unterscheidet. Es hat keine konstante territoriale Grenze, widerspricht vielen bekannten politischen Prinzipien und befindet sich, durch seine Verfassungslosigkeit, in stetigem Wandel. Es handelt sich einerseits um ein Experiment im Vollzug und andererseits um eine voll ausdifferenzierte politische Instanz, der bereits viele und wichtige politische Kompetenzen zugeordnet sind.

Durch ihre Eigenartigkeit ist die EU, zumindest für die Wissenschaft, ein interessantes Phänomen. Im Rahmen der „Europaforschung“, die sich parallel zur Entstehung der EU als politikwissenschaftliche Sparte etablierte, wurde der EU viel Aufmerksamkeit zu teil. Kaum eine Frage ist noch nicht an sie herangetragen worden. Nicht jedes wissenschaftliche Engagement führte jedoch zu befriedigenden Ergebnissen. So erkenntnisreich und detailliert die EU-Institutionen, ihre Entstehungen und die sie miteinander verknüpfenden Verfahren beschrieben wurden, so wenig genügen die Interpretationen und Analysen dieser empirischen Aufklärung. Besonders eine Frage stellt sich, wenn meist auch nur implizit, seit mehr als 20 Jahren und bleibt bislang unbeantwortet: Warum funktioniert das Politikmodell der EU, obwohl es jedem bekannten Prinzip parlamentarischer Demokratie widerspricht? Diese Fragestellung wird in dieser Arbeit zweigeteilt behandelt. Zum einen geht es um das „Wie?“ des EU-Politikmodells, zum anderen um die Andersartigkeit zur nationalstaatlichen Demokratie.

Die Argumentation ruht dabei auf zwei Säulen. Einerseits stehen ausreichende empirische Beschreibungen des Politikmodells zur Verfügung. Andererseits ist die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie, wie sie in den EU-Mitgliedsstaaten beobachtet wird, hinreichend soziologisch beschrieben. Das Ziel dieses Textes ist, die soziologische Argumentation und die Beschreibungen des EU-Politikmodells in ein Verhältnis zu setzen. Es handelt sich also um den klassischen Versuch des soziologisch kontrollierten Auflörens und Rekombinierens um Erkenntnisse über ein empirisches Phänomen zu erhalten.

Die Problemstellung hinter der Fragestellung bleibt die allgemeinsoziologisch interessante „ungesicherte Möglichkeit von Sozialität“ (Luhmann, 1993). Diskutiert wird ihr, auf das aktuelle Europa zugeschnittener, politiksoziologischer Ausschnitt, der fragt, welchen Beitrag das Politiksystem der Gesellschaft bezüglich sozialer Ordnung und gesellschaftlicher Stabilität leistet.

Für diese Diskussion wird die Zentralstellung des Demokratiebegriffs der bisherigen Diskussion übernommen. »Demokratie« ist der onomasiologische Brennpunkt¹ aller

¹ Sowohl das amerikanische Politikmodell, das die Stadt als zentrale politische Instanz begreift und in dem jegliche Zentralisierungen politischer Kompetenzen konsequent abgelehnt werden, als auch das radikal zentralisierte Politikmodell Frankreichs firmieren in den außer- und innerwissenschaftli-

Kommunikationen, die die (politischen) Verfassungsformen der Moderne in einen Begriff fassen. Was damit beschrieben wird, bleibt allerdings häufig unbestimmt. Gesichert ist nur, auch wenn dies häufig nur implizit behandelt wird, das *Nicht-Demokratie* entweder Revolution zur Herstellung von Demokratie², soziale Unruhe zur Erhaltung von Demokratie³ oder anderweitige ‚Demokratisierung‘ durch Einflüsse von außen bedeutet. Alle Gegenbegriffe von Demokratie, gängig in verschiedenen Kontexten sind Monarchie, Despotie, Diktatur, Aristokratie, Oligarchie, Sozialismus und weitere, sind historisch überholt oder aus anderen Gründen nicht mehr anschlussfähig und werden heute im politischen Diskurs nicht mehr benutzt, bzw. in wissenschaftlichen oder philosophischen Diskussionen nur noch zum Zwecke der negativen Unterscheidung verwendet.⁴

Besonders gut lässt sich das im politikwissenschaftlichen Programm beobachten. In gewisser Weise ist die Politikwissenschaft selbst ein Phänomen, dass sich mit der Entstehung des demokratisch verfassten Nationalstaats ausdifferenzierte und seine Arbeit aufnahm: Die explizite Betonung und wissenschaftliche Untermauerung der Bedeutung der Demokratie. Solange die Situation darin bestand, von vorbildhaften europäischen und anglo-amerikanischen Demokratien, ihren Eigenheiten und Werten auszugehen, sie darzustellen und sie als Ausgangspunkt für ‚fail-state‘-Diagnosen zu nutzen, waren die Erwartungen von Erkenntnisgewinnen abgesichert.

Seit etwa 20 Jahren wird durch die Empirie jedoch allmählich Sand in dieses Erkenntnisgetriebe gestreut. Der Nationalstaat löst sich, gerade in Europa, allmählich auf. Staatenlose Nationen, die ihre Souveränität freiwillig abgaben, einen sich in einer »Union« mit variabler Grenzziehung und ohne Verfassung. Mit der schleichenden Ablösung der Prämisse, dass es sich bei modernen politischen Gebilden um verfasste, souveräne Staaten handeln muss, verlor die Demokratie und mit ihr ihre politikwissenschaftlichen Erklärungen ihren Halt.

In diesem Sinne ist es nicht unangebracht, von einer Erkenntnis Krise der Politikwissenschaft zu sprechen. Europa stellt die bisherigen Erkenntnisprogramme der Politikwissenschaft vor das Problem, dass die eigenen Prämissen nicht mehr zueinanderpassen. Dabei stehen zwei Diagnosen im Mittelpunkt. Erstens ist die Demokratie in Europa nicht mehr so leicht aufzufinden. Zweitens besteht, trotz der ersten Diagnose, kein Anlass eine Demokratisierung zu forcieren. Das Politikmodell der Europäischen Union funktioniert. Gesetze werden angenommen und Europa durchlebt intensiven Frieden. Kurz: der EU ein ‚Demokratiedefizit‘ zu unterstellen ist gängig. Das ‚Demokratiedefizit‘ als problematisch anzusehen ist die instinktive Reaktion. Worin allerdings genau das Problem des ‚Demokratiedefizits‘ der EU besteht, ist bislang nicht geklärt.

chen Beschreibungen als Demokratie. Ebenso ist die Unterscheidung von Personen- und Parteienwahl eine innerdemokratische.

² Davon zeugt, dass der demokratische Parlamentarismus häufig nach Revolutionen entstanden ist. Für Europa gilt dies ab 1689 (England) bis zuletzt 1974 (Portugal).

³ Das deutsche Grundgesetz hält bei antidemokratischen Vorkommnissen explizit aber unbestimmt ‚andere Abhilfe‘ bereit.

⁴ Das Problem ist, dass die Nutzung der Begriffe von der normativen Bewertung des Beschriebenen abhängt. Auf die Schwierigkeiten, die daraus resultieren, wird unten ausführlich eingegangen.

Die Rechtswissenschaft argumentiert, dass ein „europäischer Demos“ fehlt. Die Politikwissenschaft argumentiert, dass einige Institutionen, insbesondere Parlamente, zu wenige Befugnisse haben. Diese Erkenntnisse beruhen jedoch eher auf theoretischen Annahmen. In den Jahren 2004 und 2005 kam es erstmals zu weitreichender „Problemempirie“. Zum einen konnte die EU-Kommission erst nach Umbesetzungen bestätigt werden, die das EU-Parlament ohne formale Rechte anstrebte, zum anderen sagte der „nationale Demos“ in Frankreich und den Niederlanden „Nein“ zum „EU-Verfassungsvertrag“. Diese beiden Aspekte bilden die Kernargumentation der bisherigen politikwissenschaftlichen Bearbeitung der europäischen Demokratie.

Im Zuge des »Vertrags von Lissabon«, dem das deutsche Bundesverfassungsgericht wie schon anderen Verträgen den Mangel an Berücksichtigung des „europäischen Demos“ attestierte und der auch politisch mit besonderem Bezug auf Beteiligungsrechte diskutiert wird, setzt sich diese Form der politikwissenschaftlichen Argumentation fort.

Wie es um die Diagnose „die EU funktioniert auch mit Demokratiedefizit“ und ihrer Problemstellung bestellt ist, bleibt unklar. Die Politikwissenschaft wurde in diesem Punkt auf ihre Axiome und Paradigmen zurückgeworfen. Sie beschäftigt sich neuerdings zwangsläufig mit ihren eigenen Theorien und Methoden. Die Versuche von Umorientierungen und Neuausrichtungen der politischen Theorien sind erkennbar.

Die Soziologie hat mit der Wissenssoziologie eine derartige Reflexion eingebaut. Einige Theorien, wie die soziologische Systemtheorie, setzen sogar auf eine radikale reflexionstheoretische Forschungspraxis. Es ist von daher anzunehmen, dass die Soziologie, wenn sie sich dem bisher politikwissenschaftlich dominierten Phänomen der Europäischen Union mit ihren Erkenntnisprogrammen nähert, in der Lage ist, Rätsel um das Politikmodell der Europäischen Union zu lösen, ohne sich in paradigmatischen Sackgassen zu verfangen.

Dieser Text setzt sich zur Aufgabe, durch konsequente Theoriearbeit, die Ursachen der Erkenntnisprobleme der Politikwissenschaft aufzuzeigen und durch einen anderen Methodikansatz zu umgehen. Letztlich soll eine Aussage gelingen, die plausibel erklärt, warum das Politikmodell der Europäischen Union, auch ohne die demokratietheoretischen Prämissen der Politikwissenschaft, funktioniert. Zu diesem Zwecke wird eine Definition von Demokratie vorgestellt und funktional begründet. Von ihr ausgehend, soll empirisch nachvollzogen werden, ob es sich tatsächlich um Demokratiedefizite oder andere Demokratieformen handelt. Anstelle der Beschreibung von Abweichungen sollen Beschreibungen anderer, neuer Funktionsweisen erfolgen.

Trotz der reflexionstheoretischen Rückversicherung der Argumentation muss zu Beginn geklärt werden, welchem empirischen Phänomen diese Arbeit gilt. Dieser Text setzt sich dabei weder zum Ziel, noch ist er darauf angewiesen, eine Kartografie des Politiksystems der Europäischen Union vorzulegen. Da die wichtigsten Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung jedoch erheblich von den bekannten Prinzipien der demokratisch verfassten Nationalstaaten abweichen, soll hier eine Einführung folgen, die das Politikmodell soweit

wie nötig vorstellt.⁵ Der zweite Schritt besteht darin, einen Überblick über die bisherige Forschungspraxis und die Erkenntnisse der Europaforschung, die sich mit dem Problem der Demokratie in Europa beschäftigt, darzustellen. Auf Basis der Darstellung des Forschungsstandes werden im dritten Schritt die erkenntnistheoretischen Prämissen hinterfragt und neu begründet. Auf Basis der soziologischen Prämissen wird anschließend eine Definition von Demokratie vorgestellt, die im fünften Schritt an den empirischen Fall angelegt wird.

2 Institutionen und Verfahren des Politikmodells der EU

Der Beschreibung des EU-Politikmodells, die anhand der Vertragstexte und gelebten Praxis hergeleitet wird, soll eine historische Einleitung vorangestellt werden. Die Europäische Union wurde durch zwei Wegmarken geprägt, dem Zweiten Weltkrieg und dem Ende des Ost-West-Gegensatzes. Erstes ist der Ausgangspunkt für die Gründung, Zweites ist Ausgangspunkt für die politische Integration, nachdem die europäische Integration anfänglich eher nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten gestaltet wurde.

Die Idee der europäischen Integration ist eine alte Idee, die auf unterschiedlichen Ebenen von unterschiedlichen Akteuren zu unterschiedlichen Gelegenheiten mit unterschiedlichen Ausprägungen stattgefunden hat (Wobbe, 2005). Als Grundsteinleger für die EU gilt der französische Unternehmer Jean Monnet. Seine Biografie weist viele Versuche auf, internationale Zusammenarbeit zu erwirken und zu organisieren. Sowohl im ersten wie auch im Zweiten Weltkrieg organisierte er kriegswirtschaftliche Nachfrage-Kartelle, die die Versorgung der Alliierten international koordinierten. Seine Arbeit ist geprägt von der im Kriegszustand wichtigen Schnittmenge zwischen Politik und Wirtschaft.

Seine Arbeit fand mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs allerdings kein Ende. Die Idee, die wirtschaftliche Integration und internationale Koordinierung auch nach dem Krieg fortzusetzen und auch Deutschland als Kriegsverlierer mit einzubeziehen, wird heute eine zentrale friedensstiftende Funktion zugeschrieben. Dies ergibt sich vor allem aus dem Vergleich mit den historischen Begebenheiten, die als Folgen des Friedensvertrags von Versailles dreißig Jahre zuvor beobachtet wurden.

Konkret erarbeitete Jean Monnet einen Plan, der vorsah, die europäischen Standorte der Schwerindustrie mit Hilfe von Infrastruktur und wirtschaftspolitischer Vereinheitlichung zu verbinden. Der damalige französische Außenminister Robert Schuman verkündete dieses Programm im Mai 1950. Die „Schuman-Erklärung“ von 1950 ging als Startpunkt der „Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ von 1952 in die Geschichte ein. Neben der Funktion der Befriedung Europas gilt heute als gesichert, dass ebenso politische Kalküle

⁵ Für die Einführung in „Das politische System der Europäischen Union“ verlasse ich mich hauptsächlich auf das gleichnamige Buch von Wolfgang Wessels (2008), dem Jean-Monnet-Lehrstuhlinhaber der Universität zu Köln. Es ist das aktuellste und umfangreichste Buch aus einer großen Sammlung von Möglichen. Es legt zudem hohen Wert auf Vollständigkeit und stellt über die Interpretation von Vertragstexten hinaus die politische Arbeit vor Ort vor. Im gesamten Buch wird die Unterscheidung von „de facto“- und „de jure“-Politik beschrieben. Diese Unterscheidung liegt einer soziologischen Bearbeitung sehr nahe.

zur Schaffung bzw. Aufrechterhaltung des Machtgleichgewichts zwischen den beiden Hemisphären des beginnenden Kalten Krieges eine Triebfeder der raschen politischen Umsetzung der Idee war (Tausch, 1995). Als nächster großer Moment gilt die Gründung der „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ 1957.

Mit dem Mauerfall 1989 übernahm jedoch eine andere Idee die Grundlage der weiteren Integration Europas. Europa sollte in der neuen, ungeteilten Welt eine wichtige Region werden. Die wirtschaftliche Koordinierung war dafür entscheidend, in den Augen der europäischen Politiker jedoch nicht ausreichend. Die Gründung der Europäischen Union 1992 trägt diesem Anliegen Rechnung. Seit dem „Vertrag über die Europäische Union“, der wie viele Europaverträge auch nach dem Verhandlungsort als „Vertrag von Maastricht“ bezeichnet wird, verfügt Europa über eine politische Union. Neben der gemeinsamen Wirtschafts- und Sozialpolitik wird seitdem auch die Außen- und Sicherheitspolitik europäisch koordiniert oder geregelt. Zudem findet eine weitreichende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit statt.⁶ Die Bearbeitung dieser neuen Themenfelder geschieht nicht nur durch Reisediplomatie nationaler Politiker, sondern findet auch in europäischen Institutionen statt, die entweder mit der Europäischen Union gegründet oder durch die Gründung aufgewertet wurden.

Die Europäische Union ist, wenn es um diese Art von ‚nicht-mehr-nationale-Politik‘ geht, ein sehr interessanter Einzelfall, der weltweit und historisch beispiellos ist. Das betrifft im Besonderen zwei Aspekte. Zum einen beruht das Politikmodell der Europäischen Union auf keinem Verfassungstext oder anderen fixierten Grundlagen, sondern kann pro Halbjahr durch den Europäischen Rat neu entschieden werden. Zum anderen ist seine zentrale politische Form noch unentschieden. Die ‚nicht mehr nationale Politik‘ findet in mehreren Spannungsfeldern zwischen Supranationalität und Intergouvernementalität, Regionalität und Subsidiarität⁷ oder Parlamentarismus und „Hinterzimmerpolitik“ statt. Diese Unterscheidungen prägen die europäischen Institutionen sowie ihre Verflechtung.

Vor der Vorstellung der vier zentralen EU-Institutionen EU-Rat, EU-Kommission, EU-Parlament sollen sie kurz im Rahmen der erwähnten Spannungsfelder genannt werden. Das Europäische Parlament ist das „demokratische Feigenblatt“ (Wessels, 2008: 119). Im Parlament werden ohne weitere massenmediale Beachtung öffentliche Debatten veranstaltet. Inhaltlichen Einfluss auf die EU-Politik hat diese Institution kaum. Es hat keine Initiativrechte für Gesetze und die Bedeutungen von Beschlüssen gehen nur selten über Stellungnahmen des Parlaments hinaus. Die EU-Kommission und der EU-Rat siedeln sich aufseiten der Hinterzimmerpolitik an. Beide Institutionen unterscheiden sich durch ihr Verhältnis zu den nationalen Mitgliedsstaaten. Der EU-Rat ist ein intergouvernementales Gebilde. Seine Mitglieder bestehen aus den Regierungskabinetten der nationalen Regierun-

⁶ Die „Europäische Gemeinschaft“, die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und die „Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (PJZS) bilden die drei Säulen der Europäischen Union.

⁷ Der Begriff Subsidiarität ist ein Begriff, der nur scheinbar eindeutig definiert ist. Im Rahmen der EU-Politik, in der er eine zentrale Rolle spielt, kann er im oben gemeinten Sinne auch durch „thematische Differenzierung“ erfasst werden. Er stünde dann „regionaler Differenzierung“ gegenüber.

gen. In regelmäßigen Abständen treffen sich die Minister thematisch unterschieden, in bis zu 22 verschiedenen Räten, hinter verschlossenen Türen in Brüssel. Eine zentrale Stellung hat der EU-Rat der Staats- und Regierungschefs, der als Europäischer Rat außerhalb der juristischen Rahmen der bisherigen EU-Verträge tagen kann. Die EU-Kommission ist demgegenüber die supranational geprägte Institution. Sie rekrutiert ihre Mitglieder aus den Mitgliedsstaaten. Jeder Staat entsendet einen Kommissar, dem ein politisches Themenfeld zugewiesen wird. Die nationale Herkunft steht im politischen Alltag zurück. Auf diese Weise gelangen auch Aspekte der Subsidiarität in der EU-Politik. Anstelle der nationalstaatlich-regionalen Bezugnahme tritt so die thematische Vorrangstellung politischer Entscheidungen. Umweltschutz, Agrarpolitik und weitere Politikfelder werden so auf neuen supranationalen Grundlagen entschieden. Eine Besonderheit ist, dass politische Entscheidungen der EU-Institutionen, wenn sie als Verordnung verabschiedet werden, in den Mitgliedsstaaten zu unmittelbar geltendem Recht werden.

Da eine verfassungstextliche Grundlage fehlt, spielt die oben genannte Institution des Europäischen Rats eine besondere Rolle. In ihm trifft sich das Personal des EU-Rats der Staats- und Regierungschefs, allerdings unter anderer Flagge. Der Europäische Rat ist offiziell keine EU-Institution⁸ und somit weder juristischer Bestandteil des Politikmodells der EU noch ist er der Rechtsprechung oder Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs oder einer anderen Institution unterworfen. Der Europäische Rat entscheidet jedoch über die Verträge, die der EU zugrunde liegen. Dass die EU nicht durch einen Verfassungstext entsteht, sondern sich durch interaktive Aushandlungen stetig entwickelt entspricht auch einer der Grundideen des Schuman-Plans: „Europa wird nicht mit einem Schlage zustande kommen und nicht als Gesamt-Konstruktion. Es wird durch konkrete Verwirklichung entstehen, die zunächst eine praktische Solidarität schaffen“ (Weisenfeld, 1997: 66).

Für eine Zäsur, die Teile dieser Spannungsverhältnisse auflösen könnte, sorgte am 30. Juni 2009 das deutsche Verfassungsgericht. Es entschied, dass EU-Gesetze nur dann in Deutschland gelten dürfen, wenn der Bundestag dem EU-Gesetz in jedem Einzelfall zusätzlich zustimmt oder wenn die Ermächtigung der EU-Institutionen durch das deutsche Volk direkt erteilt wird. Zudem sieht das Verfassungsgericht in der EU eine „europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten“, womit unter anderem der Supranationalität der EU-Kommission eine eindeutige Legitimationshürde aufgebaut wurde (BVerfG, 2009).

2.1 Der EU-Rat

Der Rat der Europäischen Union, der treffend auch „Ministerrat“ genannt wird, ist die zentrale Institution der Union. In ihm werden, dem Vertragstext nach, „verbindliche Entscheidungen für die Politik- und Systemgestaltung“ der EU getroffen (Wessels, 2008: 191). Er erfüllt die Funktion, die Interessen der Mitgliedsstaaten der EU zu vertreten. Die-

⁸ Erstmals Erwähnung findet er im, noch nicht gültigen, »Vertrag von Lissabon« (Stand: August 09).

ser Anspruch wird vorrangig durch seine Zusammensetzung erfüllt. Seine Mitglieder sind die Fachminister der nationalen Regierungen. Da der Rat sich sachlich differenziert, gibt es faktisch bis zu 22 verschiedene Konstellationen des Rates. Der Umstand, dass die Mitglieder keine Abgeordneten sondern Repräsentanten der Regierungen sind, widerspricht dem Versuch die Effizienz des Rates zu steigern. Als intergouvernemental ausgerichtetes Gremium, dessen Mitglieder nur unregelmäßig und nicht hauptamtlich in diesem Gremium tagen, werden häufig Tagesordnungspunkte unentschieden vertagt oder aus vielerlei taktischem Ermessen eher informal abgearbeitet.

Genauere Kenntnisse darüber, wie die Räte arbeiten, gibt es kaum. Kein Rat tagt öffentlich. Auch die massenmediale Nachbereitung ergibt wenige Aufschlüsse über die Abläufe. Allenfalls vorgefertigte Erklärungen werden, meist unverlesen, als schriftliche Dokumente, ohne weitere Nachfragemöglichkeiten, den Vertretern der Massenmedien vor Ort übergeben. Manchmal gelingt es jedoch, Zugang zu im Rat tagenden Politikern zu erhalten, sodass einige Erzählungen über die Arbeit im EU-Rat existieren (Wessels, 2008: 196).

Der EU-Rat gilt als wichtiges „Scharnier“ in der EU-Politik. Zum einen, weil seine Mitglieder Vertreter der Mitgliedsstaaten sind. Zum anderen, weil er nur dann tätig wird, wenn die, mit hauptamtlichen EU-Politikern ausgestattete, EU-Kommission einen Vorschlag vorlegt. Die Initiative für politische Tätigkeiten liegt in allen Belangen bei der EU-Kommission, allerdings kann der EU-Rat die Kommission auffordern, einen Vorschlag zu unterbreiten (Wessels, 2008: 228). Der EU-Rat handelt somit immer, zumindest formal, im Auftrag der EU-Kommission. Neben dieser Verknüpfung der beiden Institutionen im politischen Tagesgeschäft gibt es auch eine starke personale Verschränkung von EU-Rat und EU-Kommission. An Sitzungen des EU-Rats und seiner nachgeordneten Institutionen nehmen immer Beamte der Kommission teil, die während der Bearbeitung der Vorschläge der EU-Kommission diese verändern können.

Auf diese Weise gelingt es zügig und sachlich fundiert Entscheidungen vorzubereiten bzw. direkt zu entscheiden.⁹ Wie auch in der Kommission gilt in den EU-Räten ein mehr oder weniger formales Konsensprinzip. De jure besteht aber auch die Möglichkeit, eine ordentliche Abstimmung durchzuführen. Für diesen Fall gibt es einen nicht ganz einfachen Zählmodus der „doppelten Mehrheit“. Als zu beachtende Merkmale zählen die Anzahl der Stimmen, jeder Mitgliedsstaat erhält eine. Und die mit den Stimmen zu verrechnenden Bevölkerungsanteile. Eine „Gestaltungsmehrheit“ besteht aus (1) der Mehrheit der Mitgliedsstaaten, sowie (2) einem Prozentsatz „gewogener“ Stimmen¹⁰, die je nach Bevölkerungsgröße eingerechnet wird. Die Spanne für das zweite Merkmal reicht von 29 Stimmen für die großen Mitgliedsstaaten wie Deutschland und Frankreich, bis 3 Stimmen für den kleinsten Mitgliedsstaat Malta. Mögliche Mehrheits-Konstellationen sind, dass die

⁹ In der EU liegt durch die Verfassungslosigkeit die Besonderheit vor, dass relativ häufig über Nicht-Alltagspolitik zu entscheiden ist. Etwa bei Vertragsveränderungen oder Beitrittsentscheidungen über neue Mitglieder. Sofern dies hier nicht erwähnt wird, sind mit den Umschreibungen politischer Entscheidungen alltagspolitische Entscheidungen gemeint, die als Gesetze Gültigkeit erlangen.

¹⁰ Die für das zweite Merkmal erforderliche Stimmenzahl entspricht etwa 65% der repräsentierten Bevölkerung (Wessels, 2008: 205f).

15 „alten“ oder die 13 größten Mitgliedsstaaten die anderen überstimmen. Weder die neuen Mitglieder noch die Gründungsmitglieder können allein eine Mehrheit erreichen.

Die Gegenprobe gestaltet sich ähnlich kompliziert und ist zur gestaltenden Mehrheit nicht komplettierend. Eine „Sperrminorität“ liegt vor, wenn entweder 45% der Mitgliedsstaaten oder mindestens vier Mitgliedsstaaten, die mehr als 35% der Gesamtbevölkerung repräsentieren, negativ stimmen. Diese Schwelle wird vergleichsweise schnell erreicht. Sperrminoritäten können so allein von den Nettozahlern der EU, von den Gründungsmitgliedern oder von 4 großen Mitgliedsstaaten erreicht werden.

Neben der Zählung der zwei erwähnten Merkmale gibt es für Abstimmungen noch zusätzlich ein „Kann-Kriterium“. Auf Antrag eines Mitgliedsstaates kann festgelegt werden, dass ein Beschluss von mindestens 62% der Bevölkerung „getragen“ werden muss. Dabei zählen nicht mehr die „gewogenen“ Stimmen, sondern die tatsächlichen Prozentsätze der Bevölkerungsgröße. Auf diese Weise kann, sofern beantragt, eine gestaltende Mehrheit der 22 kleineren Mitgliedsstaaten verhindert werden (Wessels, 2008: 205ff).

Diese Abstimmungsmodalitäten gelten seit dem „Vertrag von Nizza“, der 2001 ratifiziert wurde. Mit dem „Vertrag von Lissabon“ sollte der Abstimmungsmodus radikal vereinfacht werden. Die endgültige Ratifizierung dieses Vertrags ist im Jahr 2009 jedoch noch in der Schwebe.

Obwohl eine detaillierte, wissenschaftlich fundierte Beschreibung des Alltags im EU-Rat fehlt, lassen sich einige Spekulationen plausibilisieren. Der EU-Rat ist von einer „grenzüberschreitenden Verwaltungspraxis“ geprägt (Wessels, 2008: 210). Nicht nur die Anbindung an die EU-Kommission, sondern auch die 162 Ausschüsse und Arbeitsgruppen sowie 121 Unterarbeitsgruppen etablieren ein weithin auf Interaktion eingestelltes Gefüge von Institutionen, in denen Politik durch langfristige, Themen überdauernde Verhandlungsgeschichten und persönliche Beziehungen geprägt ist.

Der „Ausschuss der ständigen Vertreter“ spielt dabei eine besondere Rolle. Er bildet „die Spitze einer Hierarchie von vorbereitenden Arbeitsgruppen“ und tagt regelmäßig zwei Mal pro Woche (Wessels, 2008: 212). Dieser Ausschuss setzt sich aus „Botschaftern“ der Mitgliedsstaaten und Beamten der EU-Kommission zusammen und ist vorrangig ein inhaltlicher Vorarbeiter. Durch das Vorschlagsrecht der EU-Kommission, das diesen Ausschuss direkt adressiert, entstammen alle im EU-Rat vorgelegten Tagesordnungspunkte diesem Gremium. Etwa 80% der behandelten Tagesordnungspunkte des EU-Rats werden dabei ohne Beratung als „A-Punkte“ sprichwörtlich abgeseignet (Wessels, 2008: 213). Der Ausschuss der ständigen Vertreter hat sich zum Rückgrat des EU-Rats entwickelt. Dem Rat der ständigen Vertreter steht es zu, in Absprache mit dem EU-Rat und der EU-Ratspräsidentschaft weitere, ihm untergeordnete Arbeitsgruppen und Ausschüsse zu gründen, die die inhaltliche Vorarbeit von EU-Ratssitzungen intensivieren. 1960 wurden die ersten 10 dieser Institutionen gegründet, seit 2000 arbeiten über 300 derartige Einrichtungen (Wessels, 2008: 213).

Eine zweite hier interessante Institution ist das Generalsekretariat des EU-Rats. Es ist, wie der „Ausschuss der ständigen Vertreter“, eine ständige Institution, die sich sachlich in die Politikfelder des EU-Rats gliedert. Neben den fachlichen Kompetenzen eines gewachsenen Institutionen-Unterbaus wird ihr vorrangig die Rolle eines informalen Vermittlers und besondere Verfahrenskunde zugeschrieben. Zudem gilt sie auch als entscheidender Schnittpunkt zu anderen Institutionen der EU. Sie unterstützt im Besonderen den EU-Rat der Staats- und Regierungschefs bei der Formulierung von Vertragstexten. Nimmt also konkret an der Systemgestaltung der EU teil. Als „Hoher Beauftragter für die GASP“¹¹ nimmt der Generalsekretär des EU-Rats auch aktiv an der Außenvertretung der EU teil.

Das Bild des EU-Rats als intergouvernementale Institution ist auf Basis dieser Kenntnisse nicht mehr so plausibel, wie es anfangs eingeführt wurde. In den Diskussionen um die EU, die massenmedial kaum beachtet und aufbereitet werden, scheint die Orientierung des EU-Rats als intergouvernementale Arbeitsbühne oder supranationales Kompetenzzentrum ein zentrales Thema zu sein. Erstmals treten zwischen den Regierungschefs der Mitgliedsstaaten unterschiedliche Auffassungen an die Öffentlichkeit.¹²

Andererseits wird das supranationale Gefüge der Institutionen rund um den EU-Rat regelmäßig ‚erschüttert‘. Die EU verfügt über keine Verfassung, die die Besetzung der hohen politischen Ämter regelt. In den Vertragstexten fand daher die Regelung Platz, dass alle Mitgliedsstaaten in eine Rotation der EU-Ratspräsidentschaft einbezogen werden. Halbjährlich wird so das Führungspersonal der EU entlang nationaler Grenzen ausgetauscht.

In dem EU-Rat der Staats- und Regierungschefs, der als besondere EU-Rats-Konstellation fungiert, übernimmt halbjährlich ein anderes Mitglied das Amt des Präsidenten. Die formale Rolle des EU-Ratspräsidenten ist absichtlich nur wenig geregelt und bleibt damit unklar. Beschreibungen stellen aber heraus, dass der EU-Ratspräsident eine Art Verhandlungsführerposition einnimmt, die politische Angelegenheiten organisiert und Verhandlungen moderiert. Für Politikbereiche wie die EU-Außenvertretung agiert der EU-Ratspräsident mit EU-Rat der Staats und Regierungschefs und EU-Kommission als „Troika“, die mehr Kontinuität gewährleisten soll, als die sechsmonatige EU-Ratspräsidentschaft bietet. Besonders kleine Mitgliedsstaaten profilieren sich auf diese Weise, da sie ihre nationalen Interessen glaubhaft zurückstellen können (Wessels, 2008: 214ff). Die EU-Kommission als Initiativrechtinhaber und die Abstimmungsmodalitäten im EU-Rat beschränken die faktische Vorrangstellung des EU-Ratspräsidenten jedoch erheblich. Kommentatoren sprechen von einer „Dynamik in der Zwangsjacke“ (Wessels, 2008: 218).

Mit dem EU-Ratspräsidenten wechseln allerdings auch in ungefähr 250 Einrichtungen des EU-Rats die Führungspositionen. Viele davon verfügen über eine Doppelspitze aus Beam-

¹¹ GASP steht für gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Der Hohe Beauftragte der GASP ist eine der wenigen hochrangigen Stellen des EU-Rats, dessen personelle Besetzung die EU-Ratspräsidentschaften überdauern.

¹² Hier ist besonders die tschechische Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2009 von Interesse. Es wird zudem erwartet, dass die kommende englische Regierung nach Gordon Brown klare Position gegen die Supranationalität der gegenwärtigen EU bezieht.

ten und Politikern, beide Ämter müssen mit Personal des Mitgliedsstaats des EU-Ratspräsidenten besetzt werden. Die Arbeitslast des von der Ratspräsidentschaft betroffenen Mitgliedsstaates wächst für diese Zeit gewaltig. Beispielsweise musste Deutschland im Zuge der Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 über 4000 europäische Sitzungen organisieren und moderieren. Auch die außereuropäische Vertretung der EU fällt in diesen Aufgabenbereich. Für Deutschland bedeutete das, bis Juli 2007 auch 200 Sitzungen mit 40 Repräsentanten aus Drittstaaten abzuhalten (Wessels, 2008: 215).

Im EU-Rat stellt sich demnach ein Spannungsfeld dar. Auf der einen Seite können in Widerspruch zu den verbrieften Ansprüchen klare supranationale Tendenzen erkannt werden. Auf der anderen Seite ist die Personalfuktuation in vielen wichtigen Stellen sehr hoch. In wie weit sich durch die Auswechslung des Führungspersonals die fachliche Arbeit in den betroffenen EU-Rats-Einrichtungen ändert, ist unbekannt. Zu prüfen ist, ob oder wie sich diese Institutionen eventuell bereits gegen diese Personalwechsel imprägniert haben und welche Funktionen dieses ständige Auswechseln des Personals erfüllt.

Seine Legitimität bezieht der EU-Rat vorrangig aus den Wahlen der nationalen Parlamente. Die Legitimität der Gesetze, die hauptsächlich als Verordnungen in den Mitgliedsstaaten unmittelbar gelten, ist bislang ein juristisch und soziologisch diskutiertes aber nicht gelöstes Problem. Die Problemstellung ist, dass Gesetze in Mitgliedsstaaten zur Geltung kommen können, auch wenn die im Mitgliedsstaat demokratisch legitimierte Regierung gegen ein Gesetz stimmt.

Beispielsweise gab es im März 2007 einen Bundestags-Gesetzesantrag der Grünen, der unter anderem beinhaltete ein „Verkaufsverbot für ineffiziente Glühbirnen ab 2008“ zu beschließen (Grünen, 2007). Im Deutschen Bundestag wurde dieser Antrag abgelehnt. Auf europäischer Ebene, in dem oben beschriebenen Verfahren, fand er eine Mehrheit und gilt dadurch auch in Deutschland. Die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag reagierte darauf mit einer „Kleinen Anfrage“ am 17.12.2008. Die erste Frage der Anfrage lautet: „Trägt die Bundesregierung den von der EU-Kommission angestrebten „Ausstiegsbeschluss“ aus der Glühbirne mit?“ (FDP, 2008) Die weiteren Fragen beschäftigen sich mit Auseinandersetzungen um den Nutzen und den Zweck des Gesetzes und bestehen auch aus inhaltlicher Argumentation.

Dass die Frage, ob die Bundesregierung, in Vertretung des Bundesumweltministers im EU-Rat der Umweltminister, diesen Beschluss mitgetragen hat, zeigt wie abgeschottet sich die EU-Gesetzgebung vollzieht. Sowohl die „Debatte“ als auch das Abstimmungsverhalten im EU-Rat stehen der Öffentlichkeit, der Wissenschaft und anderen politischen Institutionen nicht zur Verfügung.¹³

¹³ Die Antwort der Bundesregierung auf die erste Frage der Kleinen Anfrage der FDP-Fraktion erschöpft sich im „Ja“. Die weiteren Fragen der Kleinen Anfrage werden lapidar beantwortet. Beispielsweise wird die Frage 8. „Wie bewertet die Bundesregierung die Ergebnisse einer von „Öko-Test“ zitierten Studie, nach der die Bewohner in Räumen mit Energiesparlampen die Räume um zwei bis drei Grad stärker beheizen, und ist der Bundesregierung bekannt, wie viel zusätzliche CO2-

Die soziologische Frage ist, wieso diese Funktionsweise funktioniert. Die "Kleine Anfrage" der FDP ist inhaltlicher Natur, sie zweifelt die Gültigkeit des Gesetzes und die Legitimität des gesetzgebenden Gremiums nicht an. Auch von außerparlamentarischen Betroffenen, etwa Händlern oder Fabrikanten ist kein Widerstand gegen diese Gesetzgebung zu vernehmen. Das Phänomen des Glühbirnengesetzes, das durch viele andere Ereignisse¹⁴ ausgetauscht werden kann, bleibt als Problemstellung diesem Text erhalten, wird jedoch erst später wieder aufgegriffen.

2.2 Die EU-Kommission

Die Kommission der Europäischen Union ist eine politische Instanz, die in beinahe allen Belangen als unverstanden gilt. Sowohl die Arbeitsweise, die Einbindung als auch ihre Legitimation kann bislang nur juristisch analysiert werden. Die Einsicht, dass es sich um eine Institution *sui generis* handelt, blockiert den Ansatz der vergleichenden Politikwissenschaft und damit weite Bereiche der bisherigen Forschungspraxis. Die Politikwissenschaft wird von Umschreibungen wie „auffällige Erscheinung“, „Merkwürdige Verwaltung“ oder „originellste Gründung“ dominiert (Wessels, 2008: 225). Bekannte Begriffe wie „Regierung“ oder „Generalsekretariat“ der EU werden jedoch nicht benutzt.

Es lassen sich Beschreibungen finden, die zur Erklärung helfen. Vertragstextlich hat die EU-Kommission die Aufgaben der „Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen Entscheidungen“ (Wessels, 2008: 225). Dabei hat sie ihr Aktivitätenprofil in den Jahrzehnten ihres Bestehens mehrfach verändert. Aktuell bildet sie mit dem EU-Rat ein „Tandem“. So wie die ständigen Ausschüsse rund um den EU-Rat in der Zahl zunahm, vermehrten sich die politischen Kompetenzen und die Stellenanzahl der EU-Kommission. Ihre Legitimität und Handlungsfähigkeit ist regelmäßig Gegenstand von Diskussionen. Vor allem in der Öffentlichkeit gilt sie als Symbol für ausufernde EU-Bürokratie und übernimmt die Rolle des Sündenbocks, wenn Unzufriedenheit mit der EU-Politik artikuliert wird (Wessels, 2008: 226).

Das interessanteste Zitat, das alle Kritikpunkte bis auf einen zusammenfasst, stammt von Charles de Gaulle 1965. Er beschreibt die EU-Kommission als „technokratischen Club vaterlandsloser alter Herren ohne politische Verantwortung“ („aréopage technocratique, apatriote et irresponsable“) (Wessels, 2008: 225). Heute müsste man noch einen Hinweis auf die politischen Kompetenzen ergänzen. Die drei Teile des Zitates und die genannte Ergänzung sollen als Ausgangspunkte der Beschreibung der EU-Kommission dienen.

Emissionen damit ggf. verbunden sind?“ mit „Entsprechende Studien sind der Bundesregierung nicht bekannt und erschließen sich auch nicht aus dem zitierten Artikel der Zeitschrift Ökotest“ (Bundesregierung, 2009) beantwortet. Weder vor noch nach dem Gesetzesbeschluss wurde parlamentarisch debattiert. Den rein schriftlichen Anfragen stellen faktisch die einzigen Einflussmöglichkeiten des deutschen Parlaments dar. Diese Praxis ist durch das oben aufgegriffene Urteil des Bundesverfassungsgerichts bereits juristisch als unhaltbar beurteilt wurden.

¹⁴ Weite Gesetzesthemen sind: Vorratsdatenspeicherung, Fluggastsicherheit oder Softwarepatentierung. Für diese und weitere Fälle lässt sich aufzeigen, dass europäische Gesetze in Deutschland gelten, obwohl sie im deutschen Parlament abgelehnt wurden (Tauss MdB, 2009).

(1) Vaterlandslose, alte Herren – Die EU-Kommission rekrutiert sich gegenwärtig aus 27 Mitgliedern. Jedem Mitgliedsstaat steht bislang ein Kommissariatsposten zu. Weitere Regelungen die die Besetzung regeln gibt es kaum. Sowohl die themenpolitische Zuordnung als auch die Auswahl des Personals ist entweder kompliziert oder gar nicht geregelt. Sowohl in, als auch zwischen den Mitgliedsstaaten kann die Wahl eines EU-Kommissars und seine thematische Zuordnung Gegenstand großer Kontroversen sein. Sofern diese Zuordnungen geklärt sind, gilt es das EU-Parlament zu überzeugen. In einem Akt von Selbstermächtigung hat es die Anhörung der EU-Kommissionskandidaten in seine Tagesordnung geschrieben, die sie nun mit der Öffentlichkeit als diffuses Druckmittel verteidigt. Erschwerend kommt hinzu, dass die EU-Kommission ab der EU-Parlaments-Legislaturperiode 2009 schrumpft. Nicht mehr jedes Land erhält einen EU-Kommissar. Welches Land diese Pause von maximal einer Legislatur erdulden muss, muss ebenfalls verhandelt werden.

Wenn die Ernennung des EU-Kommissarkollegiums gelungen ist, was im Vergleich zur Vergangenheit keine Selbstverständlichkeit darstellt¹⁵, nimmt eine EU-Institution ihre Arbeit auf, dass, so der gültige Vertragstext, seine „Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohle der Gemeinschaft“ (Art. 213 EGV¹⁶) ausübt und das „bewusst nicht von den Interessen und Präferenzen der Regierungen abhängig sein sollte“ (Wessels, 2008: 227). Im Spannungsfeld der Intergouvernementalität und Supranationalität ist die EU-Kommission somit formal entgegengesetzt dem EU-Rat orientiert.

(2) Technokratischer Club – Die EU-Kommission ist in ihrer Gesamtheit ein gewaltiger Verwaltungsapparat. Im Kern verfügt sie über mehr als 11000 Stellen. Allein die Spitze, das Kommissarkollegium, besteht, wenn auch nicht zwangsläufig, aus Politikern. Den EU-Kommissaren sind je eigene Kabinette direkt zugeordnet. Diese bestehen aus „kleinen Gruppen politisch Vertrauter“, deren Zusammensetzung dem jeweiligen Kommissar obliegt. Das Kabinett eines Kommissars hat im EU-Kommissionsapparat die gleiche Weisungsbefugnis, wie der Kommissar selbst. Parallel zu den Kabinetten der Kommissare bildet die Generaldirektion eine wichtige Verwaltungsinstanz. 37 sachlich unterschiedene Generaldirektionen und Dienste sind an der Erarbeitung von Beschlussvorlagen für die EU-Kommission beteiligt (Wessels, 2008: 249).

Während man den EU-Rat als intergouvernementales Zentrum für politische Koordination darstellt, ist die EU-Kommission das fachliche und personelle Kompetenzzentrum der EU. Der Darstellung müssen die Beschreibungen über die sachlichen und personellen Verschränkungen von EU-Rat und EU-Kommission ergänzt werden. Auch in der EU-Kommission arbeiten Beamte des EU-Rats und der nationalen Ministerien. In 248 Ausschüssen der „Komitologie“ treffen zum Zwecke der konkreten Mitbestimmung von

¹⁵ Die Barosso-Kommission von 2005 erfuhr bereits bedeutenden Gegenwind aus dem EU-Parlament. Er konnte nur durch eine personelle Umgestaltung den nötigen Rückhalt finden. Seit dem ist die EU gewachsen und im EU-Parlament sind seit der EU-Parlamentswahl 2009 erheblich mehr EU-Kritiker vertreten, die zum Teil Barosso als Kommissionspräsident oder gar die EU-Kommission als Institution ablehnen.

¹⁶ EGV = Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Durchführungsbeschlüssen Beamte von EU-Kommission und EU-Rat aufeinander. Aus diesen ständigen Einrichtungen, die pro Jahr mehr als 1000 Sitzungen abhalten, gehen etwa 3000 Beschlüsse hervor (Wessels, 2008: 236).

Die Besonderheit der EU-Kommission besteht aber in der Anstrengung, auch außerhalb der eigenen Mauern fachliche und personelle Unterstützung zu finden. Rund um die EU-Kommission entwickelte sich in den Jahrzehnten ein regional und sachlich nicht eingrenzbares Netzwerk aus über 1700 Expertengruppen, beratenden Ausschüssen und anderen Einrichtungen. Diese bestehen aus Wissenschaftlern, Verbandsvertretern, Bürgerinitiativen, NGOs, klassischen Wirtschaftslobbyverbänden und Weiterem. Sie dienen zur „Informationssammlung“, „Optionensichtung“, „Konsensbildung“ und auch zur Ausarbeitung konkreter Beschlussvorlagen (Wessels, 2008: 233). Auch bei diesem Netzwerk mit der EU-Kommission im Zentrum handelt es sich um eine politische Bühne, auf der vorrangig interaktiv agiert wird. Im Besonderen treffen politikexterne Betroffene aufeinander, um über Angelegenheiten zu diskutieren, die noch den Weg zur politischen Entscheidung vor sich haben. Von dieser „Strategie der frühzeitigen Einbindung“ können aber nach den Vertragstexten Betroffene nur profitieren¹⁷, wenn sie ein Mindestmaß an Organisation¹⁸ vorweisen (Wessels, 2008: 234ff). Protest gegen konkretes EU-Handeln kommt daher vielleicht schon deswegen weniger auf, weil Organisationen, die Protest massenmedial vortragen können, ihr Engagement bereits in den Entstehungsprozess einer Entscheidung einbringen und binden.

(3) Politische Verantwortung – Die EU-Kommission versteht sich als Kollegium. Das betrifft sowohl die Ausgestaltung als auch die Verabschiedung von Beschlussvorlagen. Auch in der Öffentlichkeit tritt sie bei der Verlautbarung oder Diskussion von Beschlüssen geschlossen auf. Nur selten werden die Namen der zuständigen Kommissare genannt. Unmittelbar geltende Gesetze sind vertragstextlich „Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft“, die im Amtsblatt der EU als „Verordnungen (EG) der Kommission [Aktenzeichen, Datum, Titel]“ veröffentlicht werden und nach spätestens 20 Tagen Gültigkeit erlangen.

Die Zurechnung eines EU-Gesetzes ist eine politikwissenschaftliche Herausforderung. Die EU-Kommission hat zwar das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorstöße, handelt jedoch hauptsächlich auf Vorschlag des EU-Rates oder bezieht Inspiration aus anderen Einrichtungen. Nach Schätzungen der EU-Kommission werden über 90 Prozent der Initiativen extern an sie herangetragen (Wessels, 2008: 234). Die zweite Hürde der Zuschreibung von Verantwortung ist die je individuelle Geschichte, die einem Beschluss vorausgeht. Ihre Spur

¹⁷ Profitieren meint an dieser Stelle, das neben der Möglichkeit der politischen Einflussnahme auch Budgets zur Verfügung stehen, die vielen Interessengruppen erst ermöglichen Büros und Personal in Brüssel zu finanzieren. Vergleichen lässt sich das am ehesten mit den Budgets zur Wahlkampfkosten-erstattung, wie es sie in Deutschland gibt.

¹⁸ Hiermit ist auch schon der systemtheoretische Typ von Organisation gemeint. Im Argument geht es jedoch eher um die Unterscheidung von privaten und juristischen Personen. Für erste sind vertragstextlich, wenn man die Wahl des EU-Parlaments ausspart, kaum Kommunikationskanäle, bzw. politische Rollen geschaffen, die in die Institutionen der EU folgenreich hineinreichen.

verliert sich zwangsläufig in dem Geflecht der Institutionen. „Zu beobachten ist häufig, dass dieselben nationalen und europäischen Beamten, die in den Expertengruppen noch unverbindlich über Probleme diskutieren, denselben Vorgang erneut und regelmäßig in den Arbeitsgruppen des Rats und in den Durchführungsausschüssen behandeln“ (Wessels, 2008: 235). Die Informalität, die dem zugrunde liegt, ist nicht vergleichbar mit der Form des Lobbyismus, der etwa im politischen Berlin stattfindet. Während in Berlin eine klare Grenze zwischen dem Bundestag und seinen Ausschüssen und den dort angegliederten wissenschaftlichen Beratungsgremien und lobbyistischer Einflussnahme durch mehr oder weniger gekennzeichnete Interessenvertreter ziehbar ist, verschwimmt diese Grenze in der EU. Interessenvertretung ist in Brüssel kein externes auf Irritation ausgelegtes Unterfangen, sondern aktive, von der EU unterstützte Beteiligung. Eine Dokumentation und Aufarbeitung des Lobbyingphänomens in der EU stellt eine schwierige Aufgabe dar.

(4) Politische Kompetenz – Wenn auch die Zurechnung und Verantwortung der Alltagsarbeit der EU-Kommission ein Problem darstellt, ist die Zuschreibung von weitreichender politischer Kompetenz unbestritten. Als ständige Institution genießt sie den Vorteil, dass sich ihre Mitglieder im Gegensatz zum EU-Rat hauptsächlich mit Europa beschäftigen. Zudem sind sie in der personell und organisatorisch ständig wachsenden EU der vertragstextlich verfasste Flaschenhals, den jeder politische Vorstoß passieren muss.¹⁹ Niemand, von den hoheitlich nationalstaatlichen Angelegenheiten der GASP und PJZS abgesehen, kommt an der EU-Kommission vorbei. Umgekehrt kommt die EU-Kommission an keiner politischen Angelegenheit vorbei.

Neben dem politischen Alltagsgeschäft, das in der EU als „Sekundärrecht“ bezeichnet wird, fällt der EU-Kommission auch eine zentrale Rolle im „Primärrecht“ zu. Die EU-Kommission ist die „Hüterin der Verträge“. Während in den Nationalstaaten wie beispielsweise in Deutschland, den Verfassungsgerichten die Oberaufsicht auf die Auslegung der Verfassungstexte im politischen und gesellschaftlichen Alltag obliegt, übernimmt auf EU-Ebene die EU-Kommission Teile dieser Aufgabe. Sie selbst hat eine Kontrollfunktion, die die Rechtmäßigkeit des Handelns anderer EU-Organen überwacht. Etwaige Verstöße ahndet die EU-Kommission selbstständig. Ein bekanntes Beispiel ist die Überwachung des „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“, der seit 1997 EU-Recht ist. Bei Missachtung von Neuverschuldungsregelungen der Mitgliedsstaaten tritt die EU-Kommission nicht als Kläger vor dem Europäischen Gerichtshof auf, sondern exekutiert diese Angelegenheit direkt. Derartige „Begutachtungs- und Überwachungsfunktionen“ gehören zum „konventionellen Katalog an Kommissionstätigkeiten“ (Wessels, 2008: 238).

Diese Kompetenz wurde von der EU-Kommission ständig ausgebaut, bzw. ist durch Kompetenzzuschreibungen durch die Verträge gewachsen. 1980 versendete die EU-Kommission 227 Mahnschreiben an die Mitgliedsstaaten, 2004 waren es 1552. Auch die Häufigkeit der Klagen gegen Mitgliedsstaaten vor dem Europäischen Gerichtshof nahm deutlich zu. 1980 klagte die EU-Kommission in 28 Fällen, 2004 in 215 (Wessels, 2008: 237f).

¹⁹ GASP und PJZS ausgenommen

Obwohl anfänglich nicht mit diesem Ziel konzipiert, entwickelte sich die EU-Kommission formal und informal zum Zentrum der EU. Wenn auch die PJZ bzw. PJZS²⁰ und die GASP noch eine Kernkompetenz der Mitgliedsstaaten und damit des Rats der EU ist, entwickeln sich auch in diesen Politikfeldern Kompetenzen der EU-Kommission heraus. Das Initiativrecht der EU-Kommission gilt auch bei der PJZ, wenn auch die EU-Kommission hier auf die Anwendung ihrer Rechte weitestgehend verzichtet, tritt sie bereits formal als „Juniorpartner“ in diesem Politikfeld auf. Zudem hat sie parallel zur GASP des Rats der EU weitreichende Kompetenzen in der Außenvertretung der EU übernommen. Sie verfügt über Vertretungen in allen Mitgliedsstaaten, in Deutschland auch in vielen Bundesländern und unterhält darüber hinaus ständige Vertretungen bei über 123 Drittstaaten und internationalen Organisationen (Wessels, 2008: 247).

2.3 Das EU-Parlament

Wenn es in diesem Text nicht um Demokratie, sondern allein um die Arbeits- und Funktionsweise der EU-Politik gehen würde, spielte das EU-Parlament kaum eine Rolle. Es wird sich weiter unten zeigen, dass Demokratie sowohl in der Politikwissenschaft, als auch in der Soziologie nicht ohne die Verfahren der politischen Wahl und der Mehrheitsentscheidung beschrieben wird. Ein Politikmodell, das wie das Zusammenspiel von EU-Rat und EU-Kommission auf reinen Verwaltungsprinzipien der politischen Entscheidung und Verlautbarung von Gesetzen beruht und dass seine politische Kompetenzen allein aus den Regierungen der Mitgliedsstaaten erhält, ist nur schwer als demokratisch zu beschreiben. In diesem Sinne fällt die vertragstextliche Darstellung des EU-Parlaments kurz aus.

Das EU-Parlament ist eine im Vergleich zu den anderen EU-Institutionen erst Jahrzehnte später gegründete Einrichtung. Bis 1979 bestand eine Versammlung nationaler Parlamentarier, die sich auf europäischer Ebene traf, um ein Forum für politischen Meinungsaustausch zu bilden. Als dessen Nachfolger nahm das EU-Parlament, dessen Mitglieder direkt durch die Bürger gewählt werden, seine Arbeit auf. An der Konzeption, dass es sich um ein reines „Redeparlament“ ohne politische Befugnisse handelt, änderte diese Institutionalisierung nichts.

In Form von Selbstermächtigung verschaffte es sich jedoch Verhör, in dem es politische Anliegen, wie beispielsweise Anhörungen der Kandidaten bei Ämterbesetzungen der EU-Kommission, der Europäischen Zentralbank oder des EU-Rechnungshofs, in ihre Tagesordnung aufnahm und darauf beharrte. Viele derartige Selbstermächtigungen flossen über die Jahre in die Vertragstexte ein und wurden so nachträglich legalisiert und institutionalisiert. Die EU und ihr Parlament ist ein Beispiel für „nacheilende Parlamentarisierung“ (Wessels, 2008: 123). Aktuell ist das EU-Parlament über fünf unterschiedliche Verfahren an der EU-Gesetzgebung beteiligt: „Unterrichtung“, „Anhörung“, Zusammenarbeit“, „Zustimmung“ und „Mitentscheidung“.

²⁰ PJZ(S) – Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (in Strafsachen)

Für „Unterrichtung“ und „Anhörung“ gilt, dass dem EU-Parlament keine politischen Befugnisse zustehen. Im Verfahren der „Anhörung“ kann jedoch die Geschichte des EU-Parlaments als Ideengeber eine Rolle spielen. Im Verfahren der „Zusammenarbeit“ verfügt das EU-Parlament über ein aufschiebendes Veto, wodurch Entscheidungen als Themen in den EU-Institutionen verbleiben können. Im Verfahren der „Zustimmung“ verfügt das EU-Parlament über die Möglichkeit, ein tatsächliches Veto auszusprechen. Erst im Verfahren der „Mitentscheidung“ ist das EU-Parlament inhaltlich an der Gesetzgebung beteiligt. Dies jedoch auch nur im Rahmen eines mehrstufigen Verfahrens (Wessels, 2008: 123).

Die EU-Verträge zeigen in ihrer Historie, dass die Rechte des EU-Parlaments ständig ausgebaut wurden. Aber auch weiterhin dominieren Relikte des reinen „Redeparlaments“ die parlamentarische Arbeit. Im Gegensatz zum EU-Rat und der EU-Kommission ist das EU-Parlament an drei Orten angesiedelt. In Straßburg tagt das Parlament, in Brüssel treten monatlich die Fraktionen und Ausschüsse zusammen und das Generalsekretariat sitzt hauptsächlich in Luxemburg. Dass diese Konstellation im Bewusstsein geschah, die Arbeitsleistung des EU-Parlaments zu drosseln, ist heute eine gern gezählte Anekdote der Helmut-Schmidt-Politikergeneration.

Die Rolle des EU-Parlaments im „institutionellen Dreieck“ mit EU-Rat und EU-Parlament kann, gerade im Vergleich mit bekannten nationalen Parlamenten nur ungenügend angegeben werden. Auffällig ist, dass viele Kompetenzen fehlen. Da alle Initiativrechte bei der EU-Kommission liegen, steht es den EU-Parlamentariern, ihren Fraktionen und Ausschüssen nicht frei Initiativen zu forcieren, die dann im EU-Politikgefüge thematisiert werden. Auch geht aus dem EU-Parlament keine Regierung oder ein ähnliches Gremium hervor. Somit ist auch eine Unterscheidung von Regierung und Opposition nicht erkennbar, auch wenn sich zu bestimmten Sachfragen, zeitlich befristet, Befürwortung und Ablehnung unterschiedlich zurechnen lassen.

Die Wahl zum EU-Parlament wird langläufig als „Europawahl“ bezeichnet. Dieser Begriff ist genau genommen nicht zutreffend. Es handelt sich bei der Wahl des EU-Parlaments um viele nationale Wahlen, die alle 5 Jahre im Juni über mehrere Tage stattfinden und deren Ergebnisse in der Nachbereitung der Wahl die Zusammensetzung des EU-Parlaments ergeben (Wessels, 2008: 137). Zum Zuge kommen die exakten oder leicht abgewandelten Wahlmodi, die zu den nationalen Parlamentswahlen gelten. In Deutschland gilt der Wahlmodus der Zweitstimmen, durch den Parteilisten auf Länderebene zur Wahl stehen. Die personalisierte Wahl über die Wahlbezirke mittels Erststimme findet nicht statt.

Zur Wahl des EU-Parlamentes treten nur wenige Parteien europaweit an. Es gilt, die jeweils national unterschiedlichen Zulassungshürden zu bewältigen, was für diese Parteien eine hohe Hürde darstellt. Da die nationalen Parteien im EU-Parlament in europäischen Fraktionen aufgehen, ist es unüblich und bisher auch nicht vorgekommen, dass eine nationale Partei auch bestrebt war, in anderen Ländern als Konkurrent ihres Fraktionspartners anzutreten. Bei der Europawahl 2004 schafften insgesamt 170 Parteien den Einzug ins EU-Parlament. Allein die „Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und Europäischer Demokraten“ bestand aus 40 einzelnen Parteien (Wessels, 2008: 139f).

Da sowohl die politischen Alternativen als auch die Wahlmodi länderspezifisch unterschieden sind, sind die Wahlen zum EU-Parlament nicht frei. Auch dem Prinzip der Gleichheit genügen sie nicht. Die Mathematik, die die nationalen Wahlergebnisse in die Sitzverteilung für das Parlament überträgt, sieht für kleine Staaten eine überproportionale Sitzanzahl vor. Ein deutsches Abgeordnetenmandat steht für einen Bevölkerungsanteil von 800.000 Bürgern, ein malteser Mandat dagegen für 80.000 Bürger (Wessels, 2008: 137). Die Zählwerte der Stimmen unterscheiden sich mit dem Faktor 10 und widersprechen damit beispielsweise deutschem Wahlrecht, das einen maximalen Faktor von 0,3 festlegt.

2.4 Weitere Institutionen

Das EU-Politikmodell verfügt über weitere Institutionen, die es an dieser Stelle ausreicht zu nennen: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, der sich seinem Namen nach nur um die erste Säule und nicht die GASP und PJZS kümmert; Der Europäische Rechnungshof und die Europäische Zentralbank. Darüber hinaus finden sich allerdings auch in den Nationalstaaten Institutionen. Beispielsweise verfügt der Deutsche Bundestag über einen „Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union“, zudem nimmt auch die Anzahl der „Europa-Unterausschüsse“ in den anderen Bundestagsausschüssen zu.

3 Forschungsstand: Demokratie und Europäische Union

3.1 Bevölkerung, Politik, Massenmedien

Die „Europaforschung“, die sich mit politikwissenschaftlicher Forschungspraxis der EU nähert, behandelt vorrangig drei Problemzentren. Die Realität der Europäischen Union sei zum einen in der (1) Bevölkerung nicht angekommen oder werde abgelehnt. So würden fast die Hälfte der Briten eine Auflösung der Europäischen Union „gleichgültig hinnehmen“ (Sommer, 2007: 3). Die Europäische Union ist in den Köpfen der Menschen nicht als „solidaire Interessen- und Wertegemeinschaft“ verankert und die Ängste sind größer als der europäische Traum (Federmann, 2007: 54). Die europäische Bevölkerung ist an Europa nicht interessiert. Die Wahlbeteiligungen zu Europawahlen liegen unter 50%²¹. Nach wie vor identifiziert sich die Bevölkerung mit Zugehörigkeit zu Nationen und sieht im Nationalstaat die zentrale Instanz des politischen und sozialen Lebens.

Andere Autoren sehen das Desinteresse und die Ursachen der Resignation eher in der (2) Politik. Politiker und Parteien vernachlässigen europapolitische Positionen, auch zu Europawahlterminen (Immerfall, 2006: 93). Zudem gäbe es keine „europäischen Parteien“, die europäische Themen platzieren und Aufmerksamkeit auf die europäische Bühne lenken können. Allenfalls finden sich im Europäischen Parlament nationale Parteien zusammen, die zwar Fraktionen bilden, als ihre primären Aufgaben aber weiterhin die Vertretung einzelstaatlicher Interessen sehen (Rüdiger, 2007: 271).

²¹ Die Wahlbeteiligung zur Wahl des Europäischen Parlaments lag 1979 bei 63% (Deutschland: 64,7%), 1999 bei 49,8% (Deutschland: 45,2%) und 2004 bei 45,7 (Deutschland: 43%) (Tenscher, 2005: 8). 2009 lag sie bei 43,1% (Deutschland: 43,3%) (Wikipedia, 2009).

Und auch über die (3) Massenmedien, wird das politikwissenschaftliche Urteil der Europamüdigkeit gefällt. Ähnlich wie für die Parteien gilt, es gibt „einen Mangel“ an europaweiten Massenmedien (Kantner, 2004: 88) und in den nationalen Massenmedien mangelt es an europäischen Themen (Trenz, 2006: 208f). Sprachbarrieren und unterschiedliche Traditionen und Werte tun ihr Übriges, eine europäische Öffentlichkeit, Identität, massenmediale Infrastruktur und Zivilgesellschaft zu verhindern (Trenz, 2003: 166f).

3.2 Mangel und Defizit

An den hier präsentierten Ausschnitten zeigt sich, dass die politikwissenschaftliche Beobachtung der Europäischen Union weitgehend negativ ausfällt. Die zwei zentralen Ergebnisse, die die politikwissenschaftliche Europadiagnostik darstellt sind viele einzelne »Mängel« und ein gesamtheitliches »Defizit«. Mangeln tut es an beinahe allen phänotypischen Indizien, die politikwissenschaftliche Konzepte für die Politik der Moderne vorsehen. Im Politikmodell der EU finden sich weder Parteien, noch eine Regierung oder mit ihr eine Opposition und auch keine massenmedial getragene Öffentlichkeit. Darüber hinaus gibt es ein Parlament, das nur in der Peripherie angesiedelt ist, Prinzipien wie das der Subsidiarität, dass in der europäischen Politik umgedeutet wird und in den Gesetzgebungsverfahren die Rolle von Regionen durch Themen ersetzt und auch ein Staat lässt sich nicht dingfest machen. Ohne Staat lässt sich kein Staatsvolk begründen, und viele Grundsätze, wie der in Deutschland häufig explizierte, dass alle Gewalt vom Volke ausgeht, stellen neben anderem beispielsweise die Frage nach Souveränität völlig neu.

All diese Einzelbeobachtungen von Mangel münden letztlich in zwei zentralen Defizitbehauptungen. Dem »Staatsdefizit« und dem »Demokratiedefizit«. Die Diskussion der Fragen bezüglich des Defizits an Nationalstaatlichkeit ist dabei eher traditioneller Natur. Der Nationalstaat spielt als politisches Phänomen eine eher historische Rolle. Dass er durch die Europäische Union faktisch „relativiert“ ist, scheint kaum noch ein Problem zu bedeuten (Böckler, 2007: 44). Die politikwissenschaftliche Diskussion rankt sich um die Frage des Verhältnisses von EU und Nationalstaatlichkeit, konkretisiert dies am Problem der Integration neuer Mitgliedsstaaten und hält verschiedene Konzepte („Mehrebenenmodell“, „Föderalismus“, „Nationenkonzert“²²) zur Beschreibung bereit. Die nicht vorhandene Verfassung und der Name »Union« ließen der Diskussion Spielraum (Döring, 2004: 149). Zu beobachten ist, dass die Auflösung des Nationalstaats zwar beobachtet wird, die Problematik dieses Phänomens ist aber eher in der Rechtswissenschaft zu finden. Aus soziologischer Sicht handelt es sich um kaum einen Unterschied, ob Europa als ein Territorium beobachtet wird ob weiterhin auf den Nationalstaat referiert wird. Die Problematische Form der politischen Binnendifferenzierung der Weltgesellschaft bleibt bestehen (Luhmann, 1994).

²² Das „dynamische Mehrebenensystem eigener Prägung“ ist die aktuell gängige Beschreibung (Münch, 2006: 32) (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 8).

Die Debatte bezüglich des Demokratiedefizits lies sich dagegen nicht auf gleiche Weise zählen. Diese Diagnose prägt die politikwissenschaftlichen Debatten rund um die Europäische Union seit ihrer Gründung. Sie hat ihren Ursprung in einem Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts, dass die deutsche Ratifizierung des Gründungsvertrags der Europäischen Union (»Vertrag von Maastricht«) nur unter Auflagen zuließ.²³ Die Diskussion des „Demokratiedefizits“ verläuft seit dem ergebnis- und erkenntnislos, aber so intensiv, das sie bereits 2001 den Teilnehmern politikwissenschaftlicher Tagungen „bei den Ohren wieder rauszukommen“ anfang (Abromeit, 2003: 31).²⁴

Die Diagnose des Demokratiedefizits der EU steht mittlerweile „außer Zweifel“ (Rucht, Richter und Klein, 2003: 23). Dies wird besonders über die drei oben erwähnten Gleichgültigkeiten der Politiker, Bürger und Massenmedien gegenüber europäischer Politik erschlossen. Die Europäische Union erscheine den Bürgern als „gigantische, schwerfällige und kaum kontrollierbare Bürokratie“, deren Entscheidungen „unreflektiert hingegenommen“ werden (Rucht, Richter und Klein, 2003: 23).

Das Problemmoment, mit dem sich die „Europaforschung“ hauptsächlich beschäftigt, ist, das aktuell „90% der auf nationaler Ebene unmittelbar zur Anwendung gelangenden Gesetze und Verordnungen auf europäischer Ebene erlassen“ werden.²⁵ Die Realität der europäischen Politik jedoch den „mobilisierungsfähigen und mobilisierungsbereiten Bürger“ als „Träger von Demokratie“ nicht ausreichend einschließe (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 9). Mangels Parteien können sich Bürger nicht politisch organisieren und mangels europäischer Massenmedien können sich Politiker nicht politisch präsentieren. Eine derartige Entzweiung von Politik und Bevölkerung, die durch eine intransparente Verwaltung angereichert wird, wird durch den Begriff des Demokratiedefizits erfasst.

Die Debatte um das Demokratiedefizit hat zu einer Problemherausstellung geführt, die als Definition des Demokratiedefizits gelten kann. Es besteht aus einer Konstellation von drei Problemen: dem Mangel an Legitimität der EU-Institutionen, dem Mangel an Transparenz von Entscheidungen und ihren Herstellungsverfahren und dem Mangel an Möglichkeiten demokratischer Partizipation eines europäischen Demos (Lemke, 2003: 101). Die politikwissenschaftliche Erkenntnis, dass mangelnde Legitimation, Transparenz und Partizipation ein Demokratiedefizit bedeuten, ist dabei kein Ergebnis einer theoretischen Ableitung von

²³ Während des Ratifizierungsverfahrens des »Vertrags von Maastricht« in den Mitgliedsstaaten hatte das deutsche Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde zu behandeln, in der die Verlagerungen von politischen Kompetenzen und Teilen staatlicher Souveränität als unvereinbar mit den Demokratieprinzipien des deutschen Grundgesetzes dargestellt wurden. Das BVerfGE folgte im Urteil vom 12. 03. 1993 den Anträgen der Beschwerdeführer nicht, sondern erkannte in dem Vertrag eine hinnehmbare „begrenzte Ermächtigung“. Betonte aber, dass es auf EU-Ebene keinen „Demos“ im juristischen Sinne gibt (Huber und Häberle, 1996: 91ff).

²⁴ Der Text der zitierten Quelle beruht auf einer Workshoptagung, die im Juli 2001 stattfand (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 18). Dieser Zeitpunkt liegt weit vor der ersten Tagung des Verfassungskonvents, der mit der Erarbeitung eines »Vertrags über eine Verfassung für Europa« beauftragt wurde und auch weit vor dem Scheitern dieses Verfassungsvertrages durch seine Ablehnung in Referenden in Frankreich und den Niederlanden 2005. Beide Ereignisse gelten als Höhepunkte in der Diskussion eines Demokratiedefizits (Biegi, 2008: 163).

²⁵ Die Autoren der zitierten Quelle weisen darauf hin, dass andere Autoren von 50% sprechen.

einer gängigen Demokratiedefinition, sondern Folge einer normativ vorgeprägten Beobachtung, die nicht hinreichend hinterfragt ist. Es lassen sich nur sehr schwer Texte finden, die überhaupt versuchen zu erklären, was Partizipation, Legitimation und Transparenz bedeuten und wie sie funktionieren und wirken²⁶. Die Verknüpfungen vom beobachteten Interessenmangel in Bevölkerung, Politik und Massenmedien und den Legitimations- und Transparenzdefiziten im EU-Politikmodell sind eher dogmatisch und auch nur auf den ersten Blick nachvollziehbar.

3.3 Das politikwissenschaftliche Erkenntnisproblem

In der politikwissenschaftlichen Europaforschung steht konsequenterweise die Frage im Raum, ob das Demokratiedefizit nicht doch „nur in den Köpfen von Politikwissenschaftlern und nicht wirklich“ besteht (Abromeit, 2003: 31) und ob es sich beim Demokratiedefizit nicht eher um ein politikwissenschaftliches „Theoriedefizit“ handelt. Die Ursache wird darin vermutet, dass eine Erklärung fehlt, die theoretisch darlegt, was „Demokratie im Kern“ ausmacht (Rucht, Richter und Klein, 2003: 25). Überhaupt „fehlt der Europaforschung der Blick auf die Gesellschaft“ (Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt, 2004: 324). Was Demokratie ist und bedeutet, kann nur erschwert allein politikwissenschaftlich geklärt werden. Hinreichend erklärungsfähige Theorien fehlen. Allenfalls Methoden stehen zur Verfügung, die durch ihre Zentralstellung des Vergleiches jedoch zu nah an ihrem empirischen Gegenstand gebaut werden, um das in den Blick zu bekommen, was Demokratie im Kern ausmache.

Die bisherige politikwissenschaftliche Europaforschung kann für die Fragen, wie die Europäische Union funktioniert und mit welchen Mechanismen sie Kontinuität und Erwartungssicherheit ermöglicht und politisches Entscheidungsvermögen bereithält nicht fruchtbar gemacht werden. Das liegt, wie dargestellt, an unhinterfragten Axiomen und der Zentralstellung unklarer Begriffe, die die Erkenntnisse unkontrolliert beeinflussen. Neben dem, liegen aber auch in der Theorie- und Methodenarbeit Probleme, die diskutiert werden müssen.

Der Methodenkatalog der Politikwissenschaft erstreckt sich hauptsächlich auf die Formen des sachlichen²⁷ und zeitlichen²⁸ Vergleichs. Das „Verlangen, durch den Vergleich zu theoretischen Aussagen zu gelangen“ (Lauth, 2006: 7), passt nicht zu einem Erkenntnisinteresse, das sich mit einem singulären Phänomen, wie dem der Europäischen Union widmet. Es lassen sich keine hinreichenden Vergleichsmöglichkeiten finden. Weder ein Vergleich mit anderen Staatenbundphänomenen, noch ein historischer Vergleich erscheint fruchtbar. Phänomene, die der Europäischen Union auf sachlicher Ebene am

²⁶ Es gibt jedoch ausreichend Texte, die sich mit den Begriffen beschäftigen, sie jedoch in einer derart normativen Weise behandeln, dass eine Diskussion derartiger Texte hier unbrauchbar ist.

²⁷ Beispielhaft: „Vergleichende Regierungslehre“, „Vergleichende Umfrageforschung“, „Vergleichende Analyse“, „Vergleichende politische Kulturforschung“, „Vergleichende Politische Ökonomie“ (Pickel et al., 2008).

²⁸ Hiermit ist vor allem die Nachzeichnung historischer Entwicklungen politischer Phänomene wie Staaten, Regierungsformen, Parteien, Organisationen gemeint.

nächsten kommen - etwa zwischenstaatliche Entwicklungen in Südamerika - sind allenfalls wirtschaftspolitische Entwicklungen, die im Ausmaß der politischen Institutionalisierung mit Europa nicht vergleichbar sind. Und auch historisch bieten sich kaum Vergleichsmöglichkeiten. Zwar mangelt es der Menschheitsgeschichte nicht an zentralistischen Großreichen, ein Vergleich mit vormodernen Herrschaftsformen kann aber kaum naheliegen.

Die politikwissenschaftlichen Erklärungsversuche der Europäischen Union enden daher mit einer Reihe von Feststellungen, die zwar ohne weiterführbaren Erkenntniswert bleiben aber ein bisschen Hoffnung bereithalten. Die Europäische Union ist ein „dynamisches Mehrebenensystem eigener Prägung und einer neuartigen Form des Netzwerkregierens, (...) dem sich keines der bekannten, im Nationalstaat bewährten Modelle überstülpen lässt“ (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 8). „Vielleicht ist das vertrackte Gebilde ja gar nicht so undemokratisch, wie man konventionellerweise bisher dachte, sondern auf anderen als den eingefahrenen Schienen längst auf dem Weg zu einer ‚anderen Demokratie‘, deren Grundzüge erst allmählich ans Tageslicht treten“ (Abromeit, 2003: 31). Die politikwissenschaftliche Diagnose des Demokratiedefizits bleibt zumindest folgen- und bedeutungslos, da „ein plausibles Rezept zu seiner Behebung“ (ebd.) bislang fehlt. Die Möglichkeit, dass das Politikmodell auf anderen, bisher einzigartigen aber demokratischen politischen Prinzipien beruht, ist die Arbeitshypothese dieses Textes. Es folgt die theoretische Vorarbeit, an die die soziologische Analyse der vorgestellten Empirie anschließt.

4 Soziologische Vorbestimmungen

Statt den Gegenstand unter dem Gesichtspunkt eines Problems zu erfassen, wird er neutral als Phänomen beobachtet. Der wissenschaftliche Zugriff wird sich radikal von den vorgestellten Zugängen unterscheiden und von Anfang an versuchen, durch konsequente Theoriearbeit die erkenntnistheoretischen „Sackgassen“ zu vermeiden. Denn das eigentliche Problem des Textes bleibt eher implizit und betrifft die „unerschöpfliche Masse an Einzelheiten“ in der Empirie und die nicht klärbaren „erkenntnistheoretischen Grundlagen“. Auch dieser Text führt Prämissen mit sich, beispielsweise dass es sich beim EU-Politikmodell um ein soziales Phänomen mit „unfassbarer Komplexität“ (Luhmann, 2008: 234ff) handelt, die nicht wahrheitsgemäß oder ganzheitlich begriffen werden kann. Eine sehr detaillierte Einführung in das erkenntnistheoretische Programm ist daher erforderlich. Der mangelnde Durchblick muss durch das sich Verlassen auf die eigenen Instrumente kompensiert werden (Luhmann, 1984: 13).

Es kann in dieser Arbeit allerdings nicht darum gehen eine „bessere Politikwissenschaft“ zu entwickeln. Dafür sind die Ansprüche und Ziele von Soziologie und Politikwissenschaft zu unterschiedlich. Da es jedoch um ein Thema geht, dass - zumindest wissenschaftlich - bisher hauptsächlich von der Politikwissenschaft aufgegriffen wurde, liegt ein Bezug vor, der in dieser Arbeit immer wieder aufzugreifen ist und weiterer Erörterung bedarf.

Wie dargestellt, manövrierte sich die Politikwissenschaft in eine „Sackgasse“. Die Frage, ob dies am Gegenstand oder der Theoriearbeit liegt, kann aus soziologischer Perspektive

beantwortet werden.²⁹ Dass die Politikwissenschaft aus ihren Erkenntnissen eines Demokratiedefizits negative Bewertungen ableitet und mit ihrer wissenschaftlichen Tätigkeit den Anspruch verknüpft eine „Therapie“ herauszuarbeiten und zur Anwendung zu empfehlen sind Indizien dafür, dass es sich um eine Reflexionswissenschaft handelt, die ihre Erkenntnisprogrammatik nicht in der Wissenschaft rückversichert, sondern sich im Motivationskontinuum der Politik aufhält.³⁰ Die Axiome und Paradigmen der bisherigen „Europaforschung“ sind nicht hinreichend hinterfragt. Es liegt allerdings die Vermutung nahe, dass ihre wissenschaftsexterne Herkunft und das Ausbleiben ihrer Hinterfragung und Rückversicherung, der Grund dafür ist, dass Interessen in die Erkenntnisse durchgeschlagen sind, die das politikwissenschaftliche Erkenntnisprogramm blockieren, ohne die Möglichkeit bereitzuhalten, durch Neuausrichtung der eigenen erkenntnistheoretischen Grundlagen, etwa durch neue Leitunterscheidungen, diese Blockade zu lösen.³¹ Der Anspruch, durch Therapietipps besseres politisches Handeln zu erwirken, wird durch den Anspruch des Erkennens und plausiblen Rekonstruierens der politischen Realität in Europa nach soziologisch gewählten Gesichtspunkten ersetzt. Interessen, Maßstäbe und Normen des politischen Handelns bleiben dadurch nicht unbeachtet, werden aber nicht als Paradigmen übernommen, sondern stehen der Diskussion zur Verfügung.³² Für dieses Ziel müssen die Theorien und Erkenntnisprogramme der dargestellten „Europaforschung“ ausgetauscht werden. Der erste Schritt ist die Ablösung der verwendeten Handlungstheorie. Der zweite Schritt besteht in der Festlegung eines erkenntnistheoretischen Rahmens. Im dritten Schritt wird die Perspektive durch eine Fragestellung fokussiert.

4.1 Theorie- und Methodenkritik

In der Darstellung der bisherigen politikwissenschaftlichen Versuche ist erkennbar, dass die Ursachen des Demokratiedefizits drei Akteursgruppen zugeordnet werden. Dem Publikum, der Politik und den Massenmedien wird ein Mangel an Interesse an Europa zugeschrieben. Die Zurechnungen auf Akteure und das Identifizieren von (fehlerhaften oder ausbleibenden) Handlungen als Ursache sozialer Phänomene sind nicht nur in der Politikwissenschaft, sondern in den Sozialwissenschaften gängige Praxis. Problematisch ist, dass im Falle des hier vorgestellten Themas gesellschaftstheoretische Schlussfolgerungen gezogen werden, die, wenn man sie im Detail nachvollzieht, Probleme aufzeigen.

²⁹ Es folgt kein Vorwurf, sondern die Einsicht, dass alle Erkenntnisse und Erkenntnisprobleme, auch die dieses Textes, nur Folge von Theoriearbeit sein können (Luhmann, 1984: 647ff).

³⁰ Als Reflexionstheorien gelten Theorien, die das Handeln in gesellschaftlichen Teilsystemen mit wissenschaftlichem Anspruch beschreibend begleiten. Die Politikwissenschaft gilt als die Reflexionswissenschaft der Politik. Erkennbar ist dies daran, dass die Politikwissenschaft das „Motivationskontinuum“ der Politik durch „Mitvollzug oder Unterstützung“ der geltenden Leitunterscheidungen und Normen teilt (Kieserling, 2004).

³¹ An dieser Stelle geht es um ein entscheidendes Problem aller Wissenschaften, welches auch diese Arbeit betrifft, durch seine Beachtung jedoch zumindest markiert und in seinen Folgen gemindert werden soll (Luhmann, 1999: 161).

³² Die Diskussion um die letzten Paradigmen kann ins unendliche geführt werden und wäre dann ein Fall für die Philosophie (Luhmann, 1999: 163). Das bewusste Festlegen von Leitunterscheidungen ermöglicht jedoch zumindest, sie im Blick zu behalten und als mögliche Ursache für Sackgassen zur Hinterfragung verfügbar zu halten (Luhmann, 1984: 649).

Handlungen sind (in systemtheoretischer Fassung), etwa in der Definition von Max Weber, so artifiziell, dass sie nicht wie Naturphänomene erscheinen, sondern nur durch schon vorhandene Erwartungen kenntlich gemacht werden können. Die Erwartungen erfüllen die Funktion, Handlungen auch bei enttäuschendem Verlauf (Normverstoß, Misserfolg) als Handlungen beobachtbar zu machen.³³ Die Erwartungen, die zwangsläufig in das Handlungskonzept eingebaut werden müssen, um sinnvoll zwischen Handlungen und Nicht-Handlungen unterscheiden zu können, beruhen dabei zwingend auf normativen Prämissen, da eine Norm ein Konzept ist, das den Enttäuschungsfall einbezieht.³⁴ Problematisch ist, dass die Beobachtung von Handlungen und damit wissenschaftliche Erkenntnis, die auf Handlungstheorie beruht, auf diese Weise vorgeprägt wird (Luhmann, 1999: 153f). Dieser Umstand führt zwingend zu der Einsicht, dass durch Handlungstheorien die Gesellschaft als „Theorie eines normativ integrierten Handlungszusammenhangs“ (Luhmann, 1999: 155) generiert wird. Die Konsequenz ist, die Gesellschaft, unter Beteiligung der Wissenschaft, als Diskursmasse zu denken, die sich über die Geltung von Normen verständigen muss, um sinnvoll Handeln erkennen und von Nicht-Handeln unterscheiden zu können. Für eine Sozialwissenschaft, die als ihren Zweck eine Therapie angibt und die eigene Arbeit daran ausrichtet, ist eine derartige Erzeugung von Wissen konsequent.

Im Rahmen dieser Arbeit kann, gemäß dem Vorhaben, keine Handlungstheorie verwendet werden. Normativen Vorgaben und dogmatische Prämissen selbst sollen hinterfragt werden. Das soziale Phänomen Demokratie kann nicht als unhinterfragter Begriff mitgeführt werden. Seine historische Bedeutung wird gewürdigt und er wird mithilfe seiner Entwicklungsgeschichte dargestellt, er bildet sogar den Ausgangspunkt der theoretischen Analyse, er wird jedoch nicht als alternativlos und notwendig - als Prämisse behandelt.

4.2 Theoriewahl

Der zweite Schritt liegt in der Wahl einer Theorie, die die „Approximationshoffnungen“ des Anliegens dieser Arbeit untermauert (Luhmann, 1984: 648f). Mit der soziologischen Systemtheorie ist sie gefunden. Im Folgenden werden für diesen Text wichtige systemtheoretische Theoriegrundlagen dargestellt. Über diese Anmerkungen hinaus ist der Text systemtheoretisch ausgeflaggt und verbindet damit einen Anspruch. Ausschlaggebend sind dafür besonders zwei Gründe. Erstens stellt sich die Systemtheorie einem universalistischen Anspruch, die eine Aussage über die Gesellschaft ermöglicht. Zweitens kommt sie diesem Anspruch nach, in dem sie einen Begriff von Gesellschaft bereithält, der in seiner Komplexität dem Vorhaben gerecht wird. Das politikwissenschaftliche Problem, das die Analyse des EU-Politikmodells auf Prozesse der „politischen Systembildung, rechtlichen Verein-

³³ Auf diese Weise finden auch die aktionslosen Phänomene »Unterlassung« und »Duldung« in der Theorie Platz (Weber, 2005: 3).

³⁴ Ohne normative Prämissen wäre auch eine Unterscheidung von »Handeln« und »Verhalten« im Sinne Webers nicht möglich. In Handlungstheorien muss eine Handlung eine Handlung bleiben, auch wenn sie Erwartungen enttäuscht. Im Handlungsbegriff muss ein „normatives Moment der kontrafaktischen Stabilität“ vorausgesetzt sein (Luhmann, 1999: 153).

heitlichung und wirtschaftlichen Verflechtung verkürzt“ (Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt, 2004: 324) werden, kann so vermieden werden.

Handlungen bleiben in dieser theoretischen Rahmung als zeitlose Ereignisse, die erst durch eine Beobachtung, zeitlich nachgeordnet, mit Sinnzurechnungen ausgestattet und verstanden werden können, erhalten (Luhmann, 1997: 86).³⁵ Die Vermutung der sinnhaften Intention eines Akteurs ist allerdings nur noch eine mögliche Sinnanreicherung bzw. Sinnzurechnung von Handlung. Handelt es sich um eine Beobachtung erster Ordnung, bleibt es bei dieser „konventionellen“ Zurechnung intentionalen Sinns. Dies steht nicht im Widerspruch zum handlungstheoretischen Handlungsbegriff (Luhmann, 1997: 335). Geht es jedoch nicht um die Beobachtung von Handlungen, sondern um die Beobachtung des Beobachters von Handlung, hat man es mit einer neuen Situation zu tun. Der bisherige Verlauf dieser Arbeit setzt sich sowohl mit dem Gegenstand des Politikmodells in der Europäischen Union, als auch mit der Beobachtung der Beobachter, den Politikwissenschaftlern, die sich dem Politikmodell annehmen, auseinander. Derartige Beobachtungen zweiter Ordnung, die parallele Mehrfachbeobachtungen bedeuten, sind dabei keine rein wissenschaftliche Option, sondern die Grundlage der modernen, sich selbst beobachtenden Gesellschaft. Die soziologische Systemtheorie vollzieht diesen Schritt in die Moderne reflektiert und ermöglicht so die adäquate Beobachtung moderner gesellschaftlicher Phänomene.

Der Umstand, dass gesellschaftliche Phänomene aus unterschiedlichen Perspektiven gesehen werden können, muss zu der Einsicht führen, dass das wissenschaftliche Interesse nicht darauf hinauslaufen kann, die Wahrheit oder das Wesen eines Phänomens erkennen zu wollen. Die Wissenschaft hält sich in nur einem von vielen möglichen Rationalitätskontinuen auf. Im Falle des Politikmodells der EU handelt es sich um einen zu komplexen Gegenstand, der unmöglich rein wissenschaftlich aufzuarbeiten ist. Davon zeugen schon jetzt die Umfänge der Lehrbücher, die über Institutionen, Verfahren, Personen und Funktionen der EU-Politik informieren. An eine vollständige Auswertung, Einschätzung und Bewertung der bisherigen Erkenntnisse ist schlicht nicht zu denken. Die Versuche, objektive Gegebenheiten der EU-Politik zu erfassen, würden schon allein daran scheitern, dass sie ständig in Bewegung ist. Einerseits finden laufend neue Regelungen ihren Weg in die formale Struktur, andererseits zeugen viele Berichte von einer lebhaften Informalität, die die EU-Politik stetig umstrukturiert.

Es liegt daher nahe, von der Vorstellung einer objektiven Identität des EU-Politikmodells abzusehen und stattdessen einzusehen, dass die Wahl der Perspektive, die Wahl einer geeigneten wissenschaftlichen Theorie, von Bedeutung ist, noch bevor sie konkret angewendet wird. Nur durch Einschränkung auf Ausschnitte lassen sich Grenzen ziehen, die das Politikmodell überhaupt beobachtbar machen. Die Politikwissenschaft leidet sichtlich unter dem Problem, dass sie kein Instrumentarium hat, das eine derartige Grenzziehung

³⁵ Auf gewisse Weise wird der einzelnen Handlungen ihre absolute Stellung genommen. Sie nimmt die Form eines Ereignisses ein, das je nach Beobachter mit einer eigenen, beobachterabhängigen Raumzeit ausgestattet wird. Solch ein Ereignis kann nur noch relativ verstanden werden (Baecker, 2007: 206f).

erlaubt. Davon zeugt unter anderem der „Paradigmenwechsel“ der politikwissenschaftlichen Europaforschung zu Beginn der 1990er Jahre, nach dem nicht nur die europäischen Politikinstitutionen im Blick sind, sondern auch die Beziehungen zu nationaler und kommunaler Politik interessant wurden. Das „Mehrebenenmodell“ hat darin seinen Ursprung. Das aktuelle Bestreben liegt nun darin, auch das unpolitische Umfeld mit in den Fokus zu nehmen (Münch, 2006: 30f). Dies hat zur Folge, dass zum Politiksystem der EU jede politische Regung in Europa zählt. Von Kommunen bis Staaten, von Bürgerinitiativen und Protestbewegungen bis Parteien, von Unternehmen bis NGOs spannt sich das europapolitische Feld, auf das sich die „Europaforschung“ fokussiert.

Die Umstellung auf die System/Umwelt-Unterscheidung erlaubt, Grenzen *in* das Phänomen einzuziehen. Diese Grenzziehung ermöglicht, das „gesamte“ Politikmodell im Blick zu haben, ohne aus den Augen zu verlieren, welche Unterscheidungen im beobachteten System gehandhabt werden (Luhmann, 1984: 245). Statt bei der EU-Politik von einem Mehrebenensystem zu sprechen, liegt es nahe, die Grenzen zu suchen, an denen sich die Institutionen des EU-Politikmodells orientieren. Diese Grenzen müssen nicht zwangsläufig die zwischen Nationen oder den politischen Institutionen sein, wie sie in den Büchern stehen. Wichtig ist, dass es Grenzziehungen sind, die im politischen Alltag der EU-Politik gelten. Diese - auch im Widerspruch zu Vertragstexten oder Erzählungen - zu respektieren ist wichtig. Derartige Grenzziehungen sind zwar auch politikwissenschaftlich möglich, jedoch werden sie dort nicht in voller Konsequenz vorgenommen.

In der Analyse wird es darum gehen, im Politikmodell Institutionen zu erkennen, die als soziale Systeme identifiziert, also durch ihre Unterscheidung zu anderen Institutionen bezeichnet werden können. Soziale Systeme sind dabei keine bloß interessanten Ansatzpunkte sondern Einrichtungen, die durch ihre besonderen, autopoietischen Bezüge auffallen. Sie sind nicht Teil des Politikmodells, sondern stehen ihm mit einer eigenen Logik gegenüber. Institutionen des EU-Politikmodells müssen nachgezeichnet, aber auch gezielt durch ihre besonderen Beziehungen zu anderen Institutionen in der EU beschrieben werden, die ihrerseits als ihre Umwelt beachtet werden.

Die Festlegung derartiger System/Umwelt-Unterscheidung kann allerdings nicht dem Anspruch nachkommen, eine Realität selbst abzubilden. Diese ist, wie oben argumentiert, zu komplex, als das sie sich dingfest machen ließe. Das Risiko einer System/Umwelt-Grenzziehung, die sich einer „durchlaufenden Realität (...) überlagert“ (Luhmann, 1984: 245), der sie eventuell nicht gerecht wird, wird mit den schon dargestellten reflexiven Mechanismen der Rückversicherung in Theoriearbeit im Blick behalten.

Die Eigenkomplexität des Politikmodells der Europäischen Union bleibt durch diese Art der ersten Annäherung weiterhin unzugänglich. Allerdings werden durch den Nachvollzug der gängigen Leitunterscheidungen weitere Erkenntnisschritte ermöglicht. Die enge Grenzziehung des Systems und die Mitbeachtung der von dieser Systemgrenze aus beobachteten Umwelt erlauben einen genaueren Blick auf die Geschichte des Systems. Die „radikale De-Ontologisierung der Perspektive auf Gegenstände“ (Luhmann, 1984: 243), die hier vorgenommen wird, betrifft mit der Identität auch die Geschichte des beobachteten Systems. Von

all den möglichen Geschichten, beispielsweise der politikwissenschaftlich geschriebenen, ist die durch das System selbst geschriebene eine besondere, die so markiert und zur Klärung von Fragestellungen hinzugezogen werden kann.

Ein weiterer Gewinn des Nachvollzugs der im beobachteten System gehandhabten Leitunterscheidungen durch die System/Umwelt-Unterscheidung ist, dass die Komplexität des beobachteten Systems durch eine „überlegene Ordnung“ im beobachtenden System ausgeglichen werden kann (Luhmann, 1984: 250). Das ist ein für diese Arbeit wichtiger Aspekt. Er erlaubt, eine über die bisherigen Beschreibungen hinausgehende Analyse mit Plausibilität auszustatten. In der Wissenschaft stellen sich derartige Ordnungen als Theorien und Methoden dar. Zur Anwendung kommt in dieser Arbeit Soziologie, die die Europäische Union als eine politische Region der Weltgesellschaft beschreibt und, konkreter, Institutions- und Organisationstheorien, die die Funktionslogik der einzelnen Institutionen im Politikmodell der Europäischen Union zu analysieren erlaubt.

Die Überlagerung der beobachteten Empirie mit Unterscheidungen, hier die System/Umwelt-Unterscheidung, ermöglicht Beobachtungen. Die Inanspruchnahme von Methoden und Theorien erlaubt die Beobachtungen nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten. Der erste Schritt, damit dies gelingen kann, ist bereits gegangen. Nach der Vorstellung der Theorie fehlen noch die Eingrenzung der Theorie auf eine Methode und die Angabe der eigentlichen Fragestellung. Aus argumentationslogischen Gründen wird die Vorstellung des zugrunde gelegten Gesellschaftsbegriffs in der Vorstellung der Fragestellung vorgenommen.

4.3 Fragestellung

Die Fragestellung dieses Textes ist ein Ableger der soziologischsten aller Frage: „Wie ist soziale Ordnung möglich?“ (Luhmann, 1993) Sie ist der „allgemeinste semantische Bezugspunkt“ der Soziologie und setzt nicht an einem sozialen Phänomen an, sondern bezieht sich auf die Problemstellung der „ungesicherten Möglichkeit von Sozialität“ (Luhmann, 1993: 195). Für diese Arbeit bedeutet das, dass mit Demokratie, Nationalstaatlichkeit und Europäische Union die thematischen Bezugspunkte genannt sind. Die Fragestellung fragt nicht nach dem Grad an Demokratisierung und dem Wesen der Europäischen Union, sondern problematisiert, dass die gegenwärtige Konstellation von Demokratie und Europäische Union eine stabile Sozialordnung darstellt, deren Funktionsweise bislang unzureichend erklärt ist.

Das Problem ist daher keines das einer Lösung, etwa Demokratisierung oder politische Integration, bedarf. Ohne den Anspruch Lösungen zu finden, kann auch die herauszulesende negative Grundstimmung durch Enttäuschung der Politikwissenschaft bezüglich des Demokratielevels in der Europäischen Union abgelegt oder gleich ignoriert werden. Denn wenn es einer Bewertung bedarf, kann sie für diese Arbeit positiv sein. Die soziologische Problemstellung bezieht sich auf ein soziales Phänomen, dessen Funktionieren in der sozialen Wirklichkeit stattfindet und sich ganz konkret als 60 Jahre Frieden in Europa darstellt. Die hier behandelte Problemstellung bezieht sich somit nicht auf ein Problem, sondern auf

dessen praktizierte Lösung (Luhmann, 1993: 200). Der wissenschaftliche Mehrwert besteht im soziologischen *reverse engineering*.

Konkret geht es demnach um die soziale Ordnung und gesellschaftliche Stabilität innerhalb der Europäischen Union. Diese Fragestellung wird hier zugleich radikal auf die politischen Aspekte dieser Ordnung reduziert. Es steht außer Frage, dass es neben Politik weitere gesellschaftliche Aspekte gibt, die ihrerseits mit demselben wissenschaftlichen Anspruch thematisiert und im Rahmen der gleichen Fragestellung problematisiert werden können. Die Einengung der Fragestellung auf das politische Funktionssystem und der Bezug auf Europa bedeuten auch, dass eine weitere, für ein Funktionssystem besondere - territoriale - Einschränkung vorgenommen wird.

Die Gesellschaft der Moderne manifestiert sich als Weltgesellschaft. Der Ursprung liegt unter anderem in einer Reihe technologischer Entwicklungen, die globalen Informationsaustausch und Transport als heute selbstverständlich erscheinen lassen. Die Folge dieser globalen Integration war die Etablierung und Stabilisierung sich weltweit angleichender Erwartungshorizonte (Luhmann, 2005: 68). Erwartungen können in der modernen Gesellschaft weltweit in kommunikative Zusammenhänge und in ein Verhältnis gesetzt werden. Die soziologische Erklärung dieses Phänomens beruht in der Systemtheorie auf der Beschreibung „symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien“.³⁶ Die Annäherung an diesen Abschnitt der Theorie ist, neben der Herleitung der Fragestellung, zugleich die Annäherung an den hier wichtigen soziologischen Gesellschaftsbegriff.

4.3.1 Die späte Ausdifferenzierung der Politik

Die soziale Ordnung der Gesellschaft zu stabilisieren ist ein Problem, welches entweder gelöst ist oder gelöst wird. Die Geschichte der Soziologie handelt von den Vorgängen und Elementen, die soziale Ordnung konstituieren und stabilisieren. Eckpfeiler dieser Geschichte sind die Momente, in denen Prinzipien sozialer Ordnung mit gesellschaftlicher Tragweite wirkungslos wurden und sich neue Prinzipien für Stabilität etablierten und stabilisierten. Einer dieser Eckpfeiler, ein Ausschnitt des Beginns der Moderne, soll kurz vorgestellt und für die Diskussion fruchtbar gemacht werden. Dazu liegt es im Interesse des Textes, auf den letzten Prinzipienwechsel gesellschaftlicher Stabilität in Europa einzugehen.

Die soziale Ordnung des europäischen Mittelalters wurde über Jahrhunderte vom Prinzip des Feudalismus³⁷ dominiert. Das wichtigste Merkmal dieser Ordnung war die absolute und

³⁶ Der Begriff »symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium« steht im Zentrum systemtheoretischer Aussagen zur modernen Gesellschaft. Niklas Luhmann übernimmt ihn von Talcott Parsons und verwendet ihn von Anfang an. Im Hauptwerk zur Gesellschaftstheorie wird der Begriff „Kommunikationsmedien“ neben „Evolution“ und „Differenzierung“ als Grundbegriff mit eigenen Kapiteln behandelt (Luhmann, 1997).

³⁷ Mit »Feudalismus« ist hier die grundherrschaftliche Ordnung des europäischen Mittelalters gemeint. Die Betonung liegt auf den beiden Begriffen „Grund“ und „Herr“ (Volkert, 2004: 93ff). Welche Unterkategorien beim Begriff »Feudalismus« beachtet werden könnten, und das Feudalismus auch Phänomene erfasst, die auf anderen Prinzipien als „Grund“ und „Herr“ beruhen, findet sich in

konsistente Zuordnung jedes Gesellschaftsmitgliedes.³⁸ Regionale und soziale Mobilität wurden unterbunden, indem jeder Bauer und seine Familie einem Fronherrscher und einem Stück Land des Fronherrn (einer Hufe) zugeordnet wurden. Diese Zuordnung wurde durch das Meierrecht (allgemein: »Lehensrecht«, konkret: »Villikationsverfassung«) verfasst. Die Formel war „Treue und Gehorsam“ des Bauern gegen „Schutz und Schirm“ des Fronherrn (Holenstein, 1991: 361).

Mehrere Bauernfamilien unterschiedlicher Fronherrn bewirtschafteten in dörflicher Gemeinschaft Land (Bader, 1962: 236). Die Erwartungen der Bauernfamilien an den unmittelbaren Alltag orientierten sich am Verhältnis zwischen den Bauern der anderen Hufen im Dorf. Die mittel- und längerfristigen Erwartungen, die die eigene Existenz betrafen, orientierten sich am Verhältnis zum Fronherrn. Diese Situation, die durch die Geschichtswissenschaft als »Villikation« benannt ist, ist die elementare Form und durch ihre Versorgungs- und Produktionsfunktion letztlich grundlegende Komponente des feudalistischen Prinzips grundherrschaftlicher Ordnung im europäischen Mittelalter (Mitterauer, 2003: 42ff).

Ab dem 12. Jahrhundert setzten jedoch, die hier interessanten, tief greifenden Veränderungen ein. Es wurde ständig neues Land erschlossen und der wachsenden Bevölkerung zugeteilt. Zudem wechselte häufiger der Besitzer des Fronhofs, einerseits durch Miswirtschaft des alten Meiers oder durch den generellen Ankauf weiterer Fronhöfe durch Klöster oder Adelsfamilien, die vermehrt das Prinzip der wirtschaftlichen Expansion verinnerlichten. All dies führte zu einer Auflockerung des Verhältnisses zwischen Hof (Fronhof) und Hufen (Bauernland), die durch eine stärkere Integration des Dorfes kompensiert wurde. Im 12. Jahrhundert etablierten sich beispielsweise in Dörfern rund um Bielefeld erste Verfassungen, die eine eigene Rechtsgrundlage und eine funktionale und änderbare Hierarchisierung der Dorfbevölkerung festschrieben. Die Orientierung an innerdörflichen Verfassungen löste die Orientierung an den Villikationsverfassungen allmählich ab. Dem nachgeordnet führten erste Klöster Regelungen ein, die den Bauern durch Zahlung von Geld erlaubten, sich vom Frondienst freizukaufen. Das dazu nötige Geld erhielten sie durch die Beteiligung am Handel, die ihnen vermehrt freigestellt wurde.³⁹

Die Etablierung von Recht war keine grundlegend neue Angelegenheit. Neu war, dass von nun an über das Recht von den Betroffenen selbst entschieden werden konnte. Das Recht enthielt auch Regelungen über seine Änderbarkeit. Damit entfielen notwendige Rekurse auf

einer detailscharfen und empirienahen Analyse bei Max Weber. Nach seiner Definition geht es im Text um »Lehensfeudalismus« (Weber, 2005: 198ff).

³⁸ Die Geschichtswissenschaft benutzt für eine Aussage über die Gesellschaft den Begriff »Lehenspyramide«. In dieser findet sich der König bzw. der Kaiser an der Spitze und die Bauernfamilien als Fundament. Zudem wird das »Lehensrecht« als »Verwaltungsrecht des mittelalterlichen Staates« angesehen (Mitteis, 1944: 16). Zwischen König und Bauern platzierten sich »Vasallen«, die sich durch den Empfang von Lehn dem König bzw. dem Kaiser und dem System verpflichteten und über die Weitergabe von Lehn den Bauernstand einbezogen (Stern, Bartmuss und Gericke, 1964: 258).

³⁹ Die Geschichtswissenschaft hält dafür viele konkrete Beschreibungen bereit, denen es an weiterführenden Analysen fehlt. Dieser Text beruht auf den Beschreibungen der Geschichte der Dörfer Obern- und Niederntudorf (im heutigen Kreis Lippe, NRW) im Spätmittelalter (Lienen, 1992).

unveränderliche kosmologische oder göttliche Erklärungen (Luhmann, 1995: 38ff). Recht war änderbar geworden und seine Legitimation und Geltung beruhte nicht mehr auf göttlicher Kraft, wie etwa Gnade, die die Spitze der Lehnspyramide für sich in Anspruch nahm und die so deren ganze Hierarchie bis hin zur konkreten, einzelnen Villikationsverfassung betraf, sondern auf den Verfahren der Herstellung des Rechtstextes.

Diese Veränderungen führten zu ersten Umorientierungen, die sich in anderen Erwartungen und Erwartungshorizonten niederschlug. Tief greifender war jedoch noch die Einführung des Geldes im Bauernstand. Bauern handelten mit ihren Agrarprodukten und verdienten damit Geld. Während sie im Feudalismus allenfalls ihre eigenen Agrarprodukte zur Verfügung hatten und diese, soweit sie in ihrer Masse über den Eigenbedarf hinausgingen, an ihren Fronherren abgeben mussten, stand ihnen nun ein symbolisch generalisiertes Zahlungsmittel zur Verfügung. Generalisiert, weil sie weder sachliche (nur ihre Agrarprodukte), zeitliche (solange ihre Produkte genießbar waren) noch soziale (Abgaben nur an den Fronherren) Reglements beachten mussten. Symbolisch, weil Geld die werthaltigen Agrarprodukte (oder alle anderen zum Handel zur Verfügung stehenden Produkte) stellvertretend (und nicht nur hinweisend) in die Kommunikation des Handels einbezog (Luhmann, 1997: 319).

Geld erweiterte allerdings nicht nur die Erwartungen und Erwartungshorizonte, sondern bedeutete eine völlig neue Art von Erwartungen für den Bauernstand. Die lebenslange Zuordnung zu einem Fronhof und das durchweg christlich geprägte Sinnschema des europäischen Mittelalters beruhten allein auf normativen Erwartungsstrukturen. Die Erfahrung von Geld und das täglich neue Erleben der Gesetzmäßigkeiten eines Marktes erforderten und förderten kognitive Erwartungsstrukturen. Damit sind Erwartungsstrukturen gemeint, die nicht mehr allein „externen Zwängen“ (Luhmann, 1995: 40) unterworfen waren, sondern aufgrund von Erfahrungen schneller oder überhaupt erst geändert werden.

Die Villikationsverfassung bedeutete einen schicksalsergebenen Bauernstand. Die Bauern des Mittelalters waren den Gefahren der Natur und den Geistern der „beseelten und verzauberten Welt“ ausgesetzt (Schwanitz, 1999: 90). Die dörflichen Verfassungen und die Beteiligungen am Handel führten dagegen dazu, dass eigenes Handeln und eigene Entscheidungen vermehrt im Schema des Risikos⁴⁰ beobachtet wurden. Die Bauernfamilien waren mit ihrer täglichen Arbeit nicht mehr ihrem Fronherren sondern sich und ihren Lebensverläufen verpflichtet.

Recht und Wirtschaft können als die ersten gesellschaftlichen Teilsysteme angesehen werden, die sich mithilfe symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien ausdifferenzierten und gesellschaftliche Strukturen etablierten, die soziale Ordnung ermöglichten, ohne dass

⁴⁰ Die Beobachtung von Risiko basiert auf der Annahme, dass die neue Entscheidungsfreiheit der Bauern zwangsläufig Entscheidungszwang bedeutet. Die Möglichkeiten anders zu entscheiden und die Wahrscheinlichkeit von Enttäuschung nehmen zu. Systemtheoretisch spricht man von einer Zunahme von gesellschaftlicher Komplexität und Kontingenz (Luhmann, 2008: 31f).

eine absolute Zuordnung sozialer Beziehungen weiterhin erforderlich war⁴¹. Die Ausdifferenzierung des politischen Systems, dass sich neben Recht etabliert und die Funktion der Rechtssetzung übernimmt, geschah erst Jahrhunderte später.

Dieser Exkurs zeigt auf, welche gesellschaftliche Bedeutung die Unterscheidung kognitiver und normativer Erwartungsstrukturen und welche Folgen die Veränderung der Konstellation kognitiver und normativer Erwartungen haben können. Für die soziologische Analyse des gegenwärtigen EU-Politikmodells wird diese Analyse des 12. Jahrhunderts von großer Bedeutung sein. Ebenso bilden die Kommunikationsmedien Geld und Recht und ihre Kopplung an Politik einen besonderen Eckpfeiler im Verständnis der Analyse.

Der Handel mit Produkten wurde in der neuzeitliche Gesellschaft ebenso elementar, wie ihre Produktion. Die explosionsartige Verstärkung zeugt davon, dass für den Handel neue gesellschaftliche Rollen, neben der Agrarproduktion, eingerichtet wurden. Die Regulierungen des gesellschaftsweiten Handels konnten jedoch nicht auf gleiche Weise in regional begrenzten Rahmen entschieden werden wie die Arbeitsregeln der gemeinschaftlichen Produktion. Die gesellschaftliche Reaktion war die Zentralisierung der Gesetzgebung, die sich im ausklingenden Mittelalter in verschiedenen Formen der Monarchie vollzog.

Der Idee, dass „soziale Ordnung Menschenwerk“ sei, und die Einsicht, dass der dörfliche oder städtische Rahmen für die neuen Bedürfnisse zu eng gefasst ist, führte dazu, dass „die neu entdeckte Steuerungsgewalt des Menschen (...) maßgeblich an den Staat delegiert“ wurde. Er repräsentierte „kollektive Handlungsfähigkeit“, auch wenn noch längst nicht geklärt war, wie die *vielen* individuellen Erwartungen und Ansprüche aller Betroffenen in *einem* Staat aufgehen könnten.⁴² Bis heute gilt, dass „Steuerung und Staat“ in der politischen Begriffswelt untrennbar einhergehen (Lange, 2003: 51).

Die Ausdifferenzierung eines politischen Systems, also die Entkopplung von Amt und Person und die Etablierung einer Struktur, in der jedes Bevölkerungsmitglied über Rollen politisch eingebunden ist, sind erst mit dem Parlamentarismus zu erkennen. Seit dem verbindet man die Tötung des Monarchen mit der „Vorstellung des Übergangs zu einer politischen Ordnung ohne Monarchen“ (Luhmann, 2000: 74). Sie beginnt mit der englischen Revolution erst 400 Jahre nachdem sich mithilfe des Geldes das Wirtschaftssystem, ebenso über die Entkopplung von Person und Gesellschaftsstruktur, ausdifferenzierte.

4.3.2 Einschränkung der Fragestellung

Entscheidend für die Fragestellung sind an dieser Stelle zwei Einsichten. Erstens ist zu beachten, dass die Politik für die Bedeutung von sozialer Ordnung und gesellschaftlicher Stabilität weder grundlegend noch zentral ist. Das Politiksystem ist ein gleichrangiger An-

⁴¹ Man kann allerdings auch anders optieren und den protestantischen Geist wie Max Weber oder die argumentationskräftige Wissenschaft bei Galileo als Beginn der Moderne sehen.

⁴² Noch im 17. Jhrd. empfahl man eine „Politik der Ruhe und des Friedens“, die „Neuerungen vermeiden“ sollte, da jede „Änderung in Interessen eingreift (...) die Befürworter und Gegner der Neuerung“ bedeutet (Luhmann, 1993: 77). Das dies kein zukunftsträchtiges Konzept bedeutete liegt auf der Hand.

satzpunkt, diese Problemstellung aufzugreifen. Ebenso könnte nach den wirtschaftlichen, massenmedialen, moralischen oder familiären Aspekten sozialer Ordnung und gesellschaftlicher Stabilität in Europa gefragt werden.

Zweitens ist es durch den in diesem Text starken empirischen Bezug von Bedeutung, den Staat anzugeben, auf dessen Beobachtungen die gezogenen Schlussfolgerungen beruhen. Da in dieser Arbeit der Staatsbegriff selbst hinterfragt wird, bzw. die EU sich in noch unklarer territorialer Form darbietet, ist der analytische Referenzrahmen nicht die Weltgesellschaft, sondern das Territorium der EU, obwohl dieses sowohl in der Grenzziehung, als auch in weiteren Aspekten wie Bevölkerungszahl starken Änderungen unterliegt.

Der Versuch auf politische Empirie bezogene, gesellschaftstheoretische Aussagen zu formulieren bleibt schwierig. Die Moderne, das wurde dargestellt, geht einher mit der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen, die eine weltweite Angleichung von Erwartungshorizonten bedeuten. Die symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien von Wissenschaft, Wirtschaft oder den Massenmedien lassen sich weltweit in Form bringen. Auch wenn dies bedeutet, dass Informationen noch in andere Sprachen übersetzt oder Währungen umgerechnet werden müssen. Die Politik hat weitaus schwierigere Probleme, ihr Medium, die politische Macht, in eine globale Form zu bringen. Die Funktion des politischen Systems, die Entscheidung kollektiv bindender Gesetze ist an den Staat als ‚Geltungseinheit‘ gebunden. Innerhalb eines Staates funktioniert politische Macht, weil ein staatliches Gewaltmonopol zur Verfügung steht, mit dem sich politische Macht über die Kopplung an auch national begrenztes Recht rückversichert. In der Weltgesellschaft fehlt ein derartiger Referenzrahmen. Er wird zwar durch die gegenseitige Anerkennung der Staaten, nationalstaatliche Adressaten und die Zuordnung jedes Bürgers zu einem Staat kompensiert, von den kognitiven Erwartungsstrukturen anderer globalisierter Kommunikationsmedien ist politische Macht jedoch zu unterscheiden. Aus der Perspektive, dass Politik und Recht an politische Territorien der Weltgesellschaft gebunden sind und mittels normativer Erwartungsstrukturen funktionieren, vermutet Luhmann in der „eigentümlichen Kombination von Recht und Politik gerade in ihrer besonderen Leistungsfähigkeit eine Fehlspezifikation der Menschheitsentwicklung (...) die sich, vorläufig jedenfalls, nicht auf das System der Weltgesellschaft übertragen lässt“ (Luhmann, 2005: 71).⁴³

4.4 Die Genese des demokratisch verfassten Nationalstaats

Dieser Text beschränkt sich auf das Politikmodell des gegenwärtigen Europas. Um den archimedischen Punkt der soziologischen Analyse, die nationalstaatliche Demokratie, zu erfassen hilft ein erster Blick auf die Genese dieses Politikmodells. Eine vollständige histo-

⁴³ Dass hier ein erkenntnistheoretisches Problem vorliegen kann, muss beachtet werden. In späteren Schriften zur Weltgesellschaft wird die Unterscheidung kognitiver/normativer Erwartungsstrukturen hinterfragt bzw. ersetzt. Die Weltgesellschaft wirkt auf nationales Recht, indem ihr „Dynamismus (...) Lernanlässe setzt“ oder gar „Lernpression ausübt“ und so Beliebigkeit von Problemlösungen einschränkt. Statt „Normtreue“ könnten dann Kapazitäten für „Analyse und Entscheidungen“ als „lernende Umstrukturierung und Anpassung von Programmen in das Rechtssystem (...) eingebaut werden“ (Luhmann, 2008: 341).

rische Aufarbeitung kann hier nicht erfolgen, sinnvoll ist jedoch ein Rückblick auf die politische Ideengeschichte. Das Problem des eventuell zu „harmonischen Verhältnisses [der Politikwissenschaft, Anmk. SS] zu ihren eigenen Klassikern“ (Japp, 1999) kann dabei, im Rahmen dieses Textes, übersehen werden.

Die Geschichte des politischen Denkens⁴⁴ beginnt in der „freieren Luft Griechenlands“ (Theimer, 1973: 9) der Antike. Die Protagonisten, die bis heute davon Zeugen sind Platon und Aristoteles. Platon führt in „Politeia“ bereits die Probleme vor, die die gesamte Geschichte des politischen Denkens bestimmen werden. Im Zentrum steht die Frage, wie sich eine Vielzahl egoistischer Menschen in *eine* friedliche gesellschaftliche Ordnung integrieren lassen. Eine Antwort findet er in Erziehung zur Gerechtigkeit und der adäquaten Strukturierung des Staates (Zehnpfennig, 2007). Seine Diskussion beruht bereits auf den Grundlagen: Sittlichkeit, Gerechtigkeit, Gleichheit, Eigentum und Vertrag bzw. Verfassung. Viel mehr Institutionen werden nach der Antike nicht hinzukommen.

Aristoteles bemühte wie Platon ebenfalls schon ein umfassendes Vokabular. Er hält eine detailliert faktische als auch eine ausgefeilte idealistische Beschreibung gesellschaftlicher Ordnung bereit. Zudem legt er einen Methodenkatalog an, der seine Aussagen inhaltlich fundiert und noch heute nachvollziehbar darstellt. Seine Diskussion orientiert sich, im Gegensatz zu Platon, näher an der Empirie der Polis. Er fragt nach der Legitimität von Verfassungen, problematisiert Souveränität und greift den Gedanken der Gewaltenteilung vor. Letztlich stellt sich die Polis als die „totale Gemeinschaft“ (Schwanitz, 1999) eines intern flexiblen Diskursmodells dar, das u. a. auf Freundschaft beruht und so klein ist, dass alle Bürger gleichzeitig ins Theater gehen können (Höffe, 2007).

Das Erste größere, nicht mehr allein auf Interaktion (und sozialer Kontrolle) beruhende, Reich, das gesellschaftliche Stabilität thematisiert und politische Theorie dokumentiert, ist das antike Rom. Nach inneren Kämpfen etablierte sich durch die „res publica“ ein institutionalisiertes Staatssystem, das darüber hinaus, dem Namen nach, alle gesellschaftlichen Angelegenheiten betraf. Cicero zeugt davon als Politiker und Politikbeobachter.

Der Untergang Roms und die Christianisierung Europas stellen das vorläufige Ende von Politik und politischer Theorie dar. Über 7 Jahrhunderte prägte der Feudalismus die soziale Ordnung. Die Texte und Interpretationen der Bibel stellten das vorherrschende Sinnschema dar. Erst die Katastrophe der Pest und die Ermöglichung unpersönlicher Beziehungen mittels Geld und rudimentärem Recht brachen die soziale Ordnung auf und führten zu erneuter Notwendigkeit herrschaftlicher Reflexion.

Machiavelli ist einer der ersten Autoren, die dies registrierten. Er reagierte auf den Umstand, dass sich die Zuordnung von Herrschern und Beherrschten flexibilisierte und nicht mehr allein schicksalsabhängig war. Er zeigte auf, wo die Risiken des Herrschens lagen und beschrieb eine Reihe konkreter Handlungsanweisungen, wie Herrscher mit Macht umgehen sollten (Münkler, 2007). Die Ausgangsproblemstellung war die Zentralisierung der Macht,

⁴⁴ Das Folgende ist aus dem gleichnamigen Buch zusammengetragen (Brockner, 2007).

die bedeutete, dass auf diese Weise Ordnung stabilisiert werden konnte. Die Ordnung wirkte sich jedoch nicht auf den Souverän selbst aus. Der Souverän, der über der Ordnung stand, bedeutete ein „unvermeidbares“ Moment von Willkür, was seine Entscheidungen, aber auch die Möglichkeiten seiner Ablösung betraf. Die Folge und das Hauptproblem der neuzeitlichen Fürsten war somit die Rivalität. Dieses Problem betraf jedoch nur den Adel. Der Kreis der in Betracht kommenden Rivalen wurde durch die Stratifikation begrenzt. Ein Rivale musste über Ressourcen und Anhänger verfügen, um sich nach einer möglichen Staatsübernahme behaupten zu können. Potenzielle Rivalen konnten also beobachtet und ihr Verhalten vorausgeahnt werden. Der Sturz des Fürsten war somit nur als „Adelsrevolte“ denkbar (Luhmann, 1993: 67ff). Die Beobachtungen der Rivalen und das Ziehen von Schlussfolgerungen bedeuteten einen ersten Ansatzpunkt für Staatsräson. Das Verhältnis von Herrscher und Beherrschten wurde reflektiert und bedeutete bereits eine Integration des Staates.

Das die Beherrschten selbst machtvolle Herrscher werden konnten war jedoch noch keine Option. Diese Möglichkeit findet sich erst bei Thomas Hobbes. Die aufgebrochene soziale Ordnung des Mittelalters führte zu Individuen, die sich anstatt im Sinnschema des Christentums in der Geschichte wiederfanden und erkannten, dass sie sich mittels Recht und Geld eher an sich gegenseitig als einem Herrscher (bzw. Herren) orientieren mussten. Die Folge war der Gedanke eines Gesellschaftsvertrages, der im Falle Hobbes einen irdischen Gott schuf, der Sicherheit und Frieden garantierte, überdies jedoch auch viele neue Probleme bedeutete (Kersting, 2007). Neu war die innerweltliche und funktionale Begründung herrschaftlicher Legitimation (Nonnenmacher, 1989: 71).

Locke behandelte das Problem detaillierter. Der einzig vorfindbare Souverän seiner Zeit war der Monarch, was dem Prinzip der Gleichheit aller Gottesgeschöpfe widersprach. Der auch von Locke beschriebene Sozialvertrag sollte kein Ermächtigungswerk eines Einzelnen sein, sondern Rechtssicherheit für alle bereithalten. Die konkrete Konsequenz war ein Staat, der institutionell bereits Legislative und Exekutive und Person und Amt differenzierte (Brocker, 2007: 267). Das Ziel war die Verhinderung der Fortführung des Absolutismus. Die Ideen beruhten auf der Annahme einer „Political Society“ (Brocker, 2007: 270) die auch dann bestand, wenn die Ämter vakant waren.

Montesquieu setzte die Diskussion an diesem Punkt fort. Das ungelöste Problem war die Verteilung der Macht innerhalb einer Staatsgesellschaft. Die Lösung war eine rechtliche Ordnung, die auf der Explikation sittlicher Prinzipien beruhte und ein Wechselspiel zwischen der Ordnung und ihren Prinzipien bedeutete. Hinzu kam der expandierende Handel. Eine Unterscheidung von Politik und Handel lag bereits nahe. Die politische Ordnung musste sich gegen die Macht des Handels beweisen. Handel war ebenfalls schon als Garant für zwischenstaatlichen Frieden erkannt (Hereth, 2007).

Mit Adam Smith änderte sich das Paradigma der Diskussion gesellschaftlicher Stabilität. Er entdeckte die Eigengesetzlichkeit ökonomischer Prozesse und führte vor, wie sie selbstorganisierend soziale Ordnung garantierten. Johann Gottlieb Fichte übernimmt dieses Paradigma, zieht aber andere Schlüsse. Seine Idee und Empfehlung ist die autarke Schlie-

lung des Staates. Der Schlüssel war das Recht und das Ziel die gerechte Verteilung des Eigentums. Die Eigentumsquelle bildete die Arbeit. Der Staat sollte Fortschritt und Wohlstand ermöglichen. Allerdings in Opposition zu Smith per geregelter Wirtschaft (Merle, 2007).

Die vollzogene Industrialisierung, die sowohl Bevölkerungsverteilung (Verstädterung) wie Bevölkerungsgröße radikal veränderte, führte im 19. Jahrhundert zu den Beschreibungen von Karl Marx. Arbeit war der zentrale Begriff der Zeitdiagnose. Eigentum und Wohlstand stellten sich jedoch nicht durch Arbeit ein, sondern durch Besitz der Produktionsmittel. Die Folge war eine Instabilität der sozialen Ordnung, die Marx durch eine konsolidierende Revolution in Aussicht stellte, die auch als „Wiederbemächtigung“ der Politik interpretiert werden kann. „Staat, Verfassung und Demokratie“ stehen in seinen Analysen bereits zentral und wurden von ihm neu geordnet. Die Monarchie habe ein Volk der Verfassung, die Demokratie eine Verfassung des Volkes, die sogleich das „Wesen aller Staatsverfassungen“ bedeute. Der Staat ergibt sich demnach als der „verobjektivierte Mensch“ (Marx und Engels, 1976: 231).

Bei Carl Schmitt wurde der Staat ebenfalls nicht mehr hinterfragt, sondern nur noch (in Bezug einer Staat/Politik-Unterscheidung) politisch thematisiert. Der Staat war die Instanz, die in inneren Bezügen Freundschaft und äußeren Bezügen Feindschaft regelt. Die Politik war für institutionelle Organisation im Inneren und Krieg im Äußeren zuständig.

Am Ende der Theoriegeschichte steht der demokratische Nationalstaat, der sich über Institutionen des Rechts und der Politik schließt und intern organisiert. Und sich darüber hinaus in einer Weltgesellschaft neben anderen Nationalstaaten einbettet. Eine Sozialtheorie zu finden, die dies reflektiert und beschreibt, ist schwierig. Der Aspekt des Staates macht dabei wenige Probleme. Die Drei-Elemente-Lehre führt den Phänotyp eines jeden Staates vor. Der Aspekt seiner politischen Verfassung, die mit Demokratie benannt ist, verursacht größere Probleme. Die ersten Kapitel dieses Textes zeugen davon. Außerhalb der Wissenschaft ist das Spektrum dessen, was man unter Demokratie versteht, noch größer. Selbst unter Politikern herrscht grundlegende Uneinigkeit. So versteht Oskar Lafontaine unter Demokratie ein Politikmodell, in dem die Mehrheit entscheidet und der Wille der Mehrheit respektiert wird. Friedrich Merz reduziert sein Bild einer funktionierenden Demokratie dagegen auf den bloßen Aspekt der „freien, geheimen Wahl“ (Merz und Lafontaine, 2008).

Eine ausführliche Diskussion, was Demokratie bedeutet und wie sie funktioniert, kann daher hier keinen Platz finden. Mit pragmatischer Intention beschränkt sich der im weiteren Verlauf genutzte Demokratiebegriff auf systemtheoretische Ausführungen. Auch hier sind die beiden Aspekte, die zu dieser Entscheidung führen, die funktionale Begründung und der gesellschaftstheoretische Anspruch.

4.5 Prämissen

Viele der politikwissenschaftlichen und ideengeschichtlichen Prämissen müssen gestrichen oder ersetzt werden. Die wichtigen erkenntnistheoretischen Programme sind vorgestellt

wurden. Vor der Analyse des Politikmodells sollen kurz Prämissen aufgelistet werden, die die soziologische Analyse kontrollieren sollen.

Die erste Prämisse, die hier abgelöst wird, sieht für die Politik ein gesellschaftliches Primat vor. Die Fragestellung, wie das Politikmodell der Europäischen Union funktioniert, ist eine Fragestellung, die klar nach politischen Aspekten fragt, sie ist jedoch Ergebnis eines Dekompositionsverfahrens der Frage, wie soziale Ordnung an sich möglich ist. Diese Frage bezieht sich auf die Gesellschaft, die in der soziologischen Systemtheorie als funktional differenziert beschrieben wird. Sie erhält ihre Identitätsmerkmale durch Differenzen und bildet weder ein Zentrum noch eine Hierarchie heraus. Auch außerhalb der Soziologie wird der Gesellschaft ein politisches Primat häufig abgesprochen. Viele Theorien behandeln die Gesellschaft, als erkannt sie ein Primat der Wirtschaft, dem die Politik ein- oder nachgeordnet ist. Dieser Text nimmt von allen Vorstellungen gesellschaftlicher Vorrangstellungen einzelner Funktionssysteme Abstand. Die Politik ist ein Funktionssystem neben anderen, die zwar nicht zentral thematisiert, im Rahmen von Leistungs- und Funktionsverhältnissen allerdings auch nicht übersehen werden. Der Bezugsrahmen ist die Gesellschaft. Das singuläre, allumfassende Sozialsystem, das alle weiteren sozialen Phänomene intern unterscheidet.

Eine zweite zu neugierende Prämisse beschreibt die Gesellschaft als Ergebnis menschlichen Handelns. Da das Identifizieren von Handlungen unlösbar Theorieprobleme bedeutet, wird die Prämisse, dass Handlungen als Elemente der Gesellschaft erachtet werden, nicht übernommen. Die kommunikationstheoretischen Überlegungen ersetzen das Aggregationsmodell der Handlungsgesellschaft durch die Betonung der Emergenz sozialer Phänomene. Nicht der Handelnde ist der Angelpunkt sozialer Phänomene, sondern die Kommunikation, durch deren Verlauf sich Personen aber auch Rollen, Organisationen, Institutionen oder Werte identifizieren lassen.

Die dritte Prämisse betrifft das Verhältnis von Inklusion und Exklusion. Wenn in diesem Text vom Politikmodell der Europäischen Union gesprochen wird, ist - wenn man auf Menschen und Bevölkerung rekurriert - kein Teil oder Ausschnitt gemeint, sondern alles bzw. jeder. Die Prämisse, dass mit der Beobachtung des Politikmodells der Europäischen Union nur die Beobachtung der politischen EU-Institutionen und ihrer Arbeit gemeint ist, wird nicht übernommen. Die Unterscheidung von der „Politik in Brüssel“ und der „Finanzwirtschaft in Frankfurt Main“ oder „Umweltbewegung der Küstenbewohner“ kann in der Form nicht übernommen werden. Dies würde erneut auf Akteure und ihre Handlungen abstellen. Auch in diesem Text werden Akteurskategorien, etwa in der Form Politiker, Bevölkerung oder Betroffene, berücksichtigt. Sie finden über das Inklusionsprinzip der modernen Gesellschaft allerdings innerhalb des Politikmodells Platz. Politische Kommunikation kann überall in der Gesellschaft stattfinden, Personen und Organisationen der Frankfurter Finanzwirtschaft oder der Küstenbewohner sind nicht per se ausgeschlossen. Eine Kommunikation die politische Unterstützung oder Enttäuschung artikuliert, ist politische Kommunikation. Somit bezieht sich der Begriff ‚Politikmodell der Europäischen Union‘ auf alle potenziellen Adressen politischer Kommunikation. Auch Kinder oder „politisch

Unmündige“ können, obwohl sie nicht wählen dürfen, in der Rolle „politischer Unterstützer“, „Betroffener“ oder einfach „politisches Publikum“ folgenreich sein.

Eine vierte Prämisse, die oft implizite Verwendung findet, liegt in dem Punkt, dass das Politikmodell anhand politischer Entscheidungen und politischer Akteure beschrieben wird. Es handelt sich um einen phänotypischen Aspekt des Politiksystems, der in der Analyse nicht überbewertet werden darf. Die Betonung der Emergenz sozialer Phänomene bedeutet für diesen Text, dass die Gleichsetzung von Politikmodell und Politikern besonders sorgfältig beachtet werden muss. In der Analyse wird der Alltag der Institutionen eine wichtige Rolle spielen, dennoch muss beachtet werden, dass sich die Akteure, wie auch die Wähler, als Individuum mit dem Politikmodell auseinandersetzen und nicht Teil von ihm sind. Die Unterscheidung von Individuum und Gesellschaft ist für alle Rollen wichtig. Das führt dazu, dass die Beziehungen zwischen Politiker und Wähler nur in der Form eine Rolle spielen kann, wie sie als Beziehung von politischen Rollenträgern zur sozialen Ordnung, dem Politikmodell der Europäischen Union darstellbar ist. Die Inklusionsprinzipien der modernen Gesellschaft unterscheiden sich mit weitreichenden Folgen vom Inklusionsprinzip der Vormoderne. Die Gesellschaft ist kein Personenzusammenhang. Die Inklusion der Menschen in die Gesellschaft wird durch die Maßgabe der Funktionssysteme geregelt (Luhmann, 1981: 25ff). Funktionssysteme setzen die Individuen in ihrer Umwelt voraus und diskriminieren dann nach je eigener Rationalität (Luhmann, 2005: 139f).⁴⁵ Die Prämisse lautet, die Unterscheidung von Individuum und Gesellschaft als Problemstellung zu behandeln und von Analysen sozialer Beziehungen von Einzelpersonen zueinander zu unterscheiden (Luhmann, 1993: 282). Bei der Frage, wie soziale Ordnung möglich ist, sind beide Fragen wichtig, für die Einschränkung dieses Textes allerdings nur die Erste. Eine gleichrangige Beachtung der Frage, wie soziale Beziehungen politische Stabilität beeinflussen, führte zu Antworten, die sich an Gesellschaftsvertrags- oder Gesellschaftsdiskursmodellen orientieren. Diese Form der Beobachtung ist in der obigen Diskussion bereits ausgeschlossen worden.

5 Die andere Demokratie

Ab dieser Stelle soll die Anwendung der Theorie und die Beschreibung der Empirie integrativ erfolgen. Eine soziologisch-systemtheoretische Definition von Demokratie bildet dabei den archimedischen Punkt, von dem aus das Politikmodell der Europäischen Union beobachtet wird. Sie wird an dieser Stelle genannt und im folgenden Text erörtert. Auch wenn es der bisherigen Darstellung des Vorhabens augenscheinlich widersprechen mag, fungiert die Definition in gewisser Weise als Idealtypus von Demokratie, der sich am Modell der nationalstaatlichen Demokratie orientiert. Die Definition von Demokratie, für diese Arbeit, lautet: Das Politikmodell Demokratie ist an zwei grundlegende Prinzipien gebunden. (1) Es muss sich um eine funktional differenzierte Gesellschaft handeln, die zwischen Politik und Gesellschaft differenziert und über das vorgestellte Inklusionsprinzip alle Ge-

⁴⁵ In diesem Sinne ergibt sich die Individualität des modernen Menschen durch sein je einzigartiges „Profil“ aus Inklusion und Exklusion (Fuchs, 1997: 64).

schaftsmitglieder über unterschiedliche Rollen einbezieht. (2) Der Code "politische Macht" beruht auf einem rekursiven und antizipativen Entscheidungskreislauf. Grundlage dafür ist die „unwahrscheinlichste politische Errungenschaft der bisherigen Geschichte, [die Zweitcodierung der Politik, Anmk. SS] durch das Dual Regierung/Opposition“ (Luhmann, 2005: 147) und die ständige Abarbeitung politischer Unterstützung und Enttäuschung in Organisationen. Anhand dieser Merkmale erreicht das demokratische Politikmodell einen Komplexitätsgrad, der es ermöglicht, die Funktion der Politik in der modernen Gesellschaft zu erfüllen.

5.1 Der Machtkreislauf

Der Zusammenhang von gesellschaftlicher Stabilität und politischer Ordnung wirft Fragen auf. Ganz zentral steht das Problem politischer Partizipation, also nach der Feststellung des Inklusionsprinzips die Frage, nach welchen Gesichtspunkten das politische Funktionssystem seine personale Umwelt diskriminiert. Bei dieser Frage begegnen sich zwei widersprüchliche Funktionsprinzipien der modernen Gesellschaft. Auf der einen Seite steht das Prinzip funktionaler Differenzierung, sodass die Politik nur eine gesellschaftliche Funktion erfüllt und andere Funktionssysteme andere. Auf der anderen Seite sind von der Politik alle Gesellschaftsmitglieder betroffen, nicht nur diejenigen, die hauptamtlich Politik als Beruf betreiben. Oben wurden die Prämissen genannt, unter deren Berücksichtigung die Annäherung an dieses Phänomen gelingt. Die Beobachtung von Akteuren und Handlungen wurde durch die Beobachtung von Adressen politischer Kommunikation und ihren Rollen geändert. In dieser Bedeutung sind Rollen „personenunabhängige Erwartungsbündel“ (Krause, 2005: 218) die sich grundlegend in der Unterscheidung von Leistungs- und Komplementärrolle differenzieren. Derartige Unterscheidungen können beinahe überall in der Gesellschaft angelegt werden. Immer dann, wenn Kommunikationen generalisierte Erwartungen antizipieren, ist es sinnvoll, diese Unterscheidung zu benutzen. Beispielhafte Rollenunterscheidungen sind Arzt und Patient oder Konsument und Produzent.

Für das Politiksystem gilt die grundsätzliche Unterscheidung von Politik und Publikum. Diese Unterscheidung beschreibt die Rollenverteilung der rechtsstaatlichen Moderne, in der nicht mehr von einseitiger Herrschaft - ohne Beachtung der Beherrschten - und auch nicht mehr von Gewalt - allein durch physische Gewaltmittel - gesprochen werden kann.⁴⁶ Für einige Autoren endet an dieser Stelle die Beschreibung von Politikmodellen, sodass sie sich um das Problem der „Demokratischen Repräsentation“ in der Form kümmern, dass sie darlegen, wie „das Phänomen der demokratischen Repräsentation die Distanz zwischen der Trägerschaft der Staatsgewalt einerseits und deren Ausübung andererseits“ begründet (Gusy, 1989). Tatsächlich handelt es sich bei der Frage, wie der „Volks“- in „Parlamentswille“ übergeht, sofern man es mit diesen Worten formuliert, wie also das Volk sich sprichwörtlich selbst regiert nicht um ein Problem, sondern um ein Paradox, sodass nicht

⁴⁶ Während Herrschaft verschwindet, bleibt (rechtsstaatliche) Gewalt in der Gesellschaft erhalten. Sie findet im Recht Anwendung, wenn die Prinzipien politischer Macht versagen.

die Lösung des Problems sondern die Ablösung der Paradoxie interessieren soll (Luhmann, 2000: 33).

Konkret bedeutet das, dass es auch beim Beobachten der EU-Politik bei dieser Unterscheidung bleibt. Die von der Politikwissenschaft vorgestellte Unterscheidung von EU-Politik und nationaler Politik ist zwar nachvollziehbar, hilft aber bei der Erörterung der Demokratieproblematik kaum. Denn wie sich zeigen wird, ist vom EU-Politikmodell nicht nur die „Ebene“ der EU-Institutionen betroffen, sondern die Politik generell bis hin zu Kommunal- und Stadtpolitik. Das Problem der Demokratie in Europa bleibt das des Zusammenhangs von Politik und Publikum und ist nicht bloß das der „ungenügend legitimierten“ EU-Institutionen. Man muss von der Prämisse ausgehen, dass Demokratie eine gesellschaftliche und nicht bloß politische Angelegenheit ist.

5.1.1 Politik, Verwaltung und Publikum

Zu allererst muss die Paradoxie des sich selbst regierenden Volkes aufgelöst werden. Dies gelingt, indem die Unterscheidung von Politik und Publikum durch eine andere ersetzt wird. Hier durch die Unterscheidung von Politik, Publikum und Verwaltung (Luhmann, 2000: 257). Die Binarität der Unterscheidung wird dadurch nicht aufgehoben. Vielmehr handelt es sich fortan um drei Unterscheidungen: Politik/Publikum, Publikum/Verwaltung und Verwaltung/Politik. An dieser Stelle kann schon nicht mehr davon gesprochen werden, dass sich das Publikum selbst regiert. Politische Kommunikation, in der das Publikum als Rolle involviert ist, kann nicht mehr nur eine Ausprägung annehmen. Es kommt nun darauf an, ob es sich um die Delegation von Macht (Publikum als Autor, Politik als Adresse) oder um ihre Anerkennung (Verwaltung als Autor, Publikum als Adresse) handelt. Das Publikum regiert sich nicht selbst, sondern wird von einer Verwaltung regiert.

Für die EU-Politik heißt das, dass diese Rollenverteilung real aufgezeigt werden muss. Als Publikum gelten alle Wähler und Betroffene von politischen und administrativen Entscheidungen. Vom Publikum ausgehend sollen beide Kommunikationswege aufgezeigt werden. Wenig schwierig gestaltet sich die Beobachtung von Kommunikation, in der das Publikum als Adressat fungiert. Spätestens seit 1976 (Portugal) gelten alle westeuropäischen Staaten⁴⁷, und ohnehin alle EU-Mitgliedsstaaten als Demokratien. Die Politikmodelle der jüngsten europäischen Geschichte zeichnen sich also durch ein Funktionieren politischer und öffentlicher Verwaltungen aus. Gesetze, die in den Staatsverwaltungssystemen erlassen werden, gelten und sind legitim. Die EU änderte an diesem erfolgreichen Funktionieren nichts. Gesetze, auch wenn sie als EU-Verordnungen unmittelbar oder EU-Richtlinien mittelbar gelten, werden befolgt und auf bekannte verwaltungsrechtliche Weise durchgesetzt. „Bekannt“ bedeutet jedoch, dass nicht die EU die Umsetzung ihrer Gesetze überwacht, sondern die Nationalstaaten ihren öffentlichen Verwaltungsapparat zur Erfüllung dieser Funktion nutzen.

⁴⁷ Die kleinen Staaten Monaco und Vatikan sollen hier keine Rolle spielen.

Geändert hat sich im EU-Politikmodell das Prinzip der Delegation von Macht durch das Publikum. Das rechtsetzende Verwaltungssystem der EU wurde nicht durch ein politisches Pendant ergänzt. So wie politische Enttäuschung in den Nationalstaaten abgearbeitet wird, fehlt auch die Möglichkeit, politische Unterstützung auf europäischer Ebene zu leisten. Die entscheidenden rechtsetzenden EU-Institutionen, der EU-Rat und die EU-Kommission, rekrutieren sich durch die Delegationen von bereits delegierter Macht. Grundsätzlich findet sich dieser Vorgang überall in der Politik, denn auf die Besetzung eines Sitzes in einem Parlament folgen zwangsläufig weitere Stellenbesetzungen, die nicht in der Hand des Wählers, sondern der der Gewählten liegen. Der Unterschied zur Delegation von Macht an die EU-Institutionen ist jedoch, dass nicht nur politische Entscheidungskompetenzen, sondern auch die Verantwortlichkeiten übergeben werden. Die laufenden politischen Entscheidungen eines gewählten EU-Kommissars müssen nicht von seinen Wählern, den nationalen Regierungen, verantwortet werden, so wie ein Bundesminister für seine Ministerienmitarbeiter in öffentlicher Rechtfertigungspflicht steht. EU-Gesetze gelten somit, ohne dass den Betroffenen die Möglichkeiten einer Reaktion gewährt werden. Die Besetzungen politischer Posten in der EU können nicht auf Wahlentscheidungen des Publikums zurückgeführt werden. In Deutschland wird zwar auch der Bundeskanzler nicht direkt gewählt, dieser kann jedoch auch nicht selbstständig entscheiden, sondern ist auf Mehrheiten des Parlamentes angewiesen, das der Direktwahl unterliegt. Die rechtsetzende Entscheidung erfolgt durch das Parlament. Dieses Argument gilt also auch, obwohl die öffentliche Debatte, der der eigentliche demokratische Wert des Parlamentes zugerechnet wird, kaum mehr die Funktion der Entscheidungsfindung dient. Dass in den Fraktionen des Deutschen Bundestags strikte „Fraktionsdisziplin“ herrscht und neuerdings viele Reden nur „zu Protokoll“ gegeben⁴⁸, statt gelesen werden, ändert nichts daran, dass das Abstimmungsverhalten der Politiker folgenreich in den Wahlentscheidungen des Publikums beachtet und antizipiert werden kann. Dagegen sind Abstimmungen in den EU-Institutionen, sofern sie durch die Konsensgebote überhaupt vorkommen, nur selten öffentlich und es gibt auch keine Wahl, in der das Publikum folgenreich, EU Rechtssetzung und der Politiker Abstimmungsverhalten beobachtend, entscheiden könnte.

Sowohl Protest als auch Unterstützung finden in der EU keine Adressen. Nicht etwa die Wahl des Europaparlaments, sondern die nationale Parlamentswahl ist die für die EU-Politik maßgebende Wahl. Auf ihren Ergebnissen beruht die personelle Rekrutierung der EU-Institutionen. Hinzu kommt, dass die Besetzung der EU-Kommission bislang eher als Auszeichnung verdienter Politiker gehandhabt wurde. Es hilft nur juristisch, dass es sich bei dem aktuellen Verfahren der Benennung der EU-Kommissare um eine „doppelte indi-

⁴⁸ Die Unterscheidung effizienter und legitimer Politik wird unten eine Rolle spielen. Zur neuen Praxis des Deutschen Bundestags, Heribert Prantl (2009): „In der vergangenen Nacht sind 43 Tagesordnungspunkte auf diese Weise parlamentarisch "erledigt" worden. Dafür vorgesehen waren 35 Minuten. Das ergab, so errechnete stüffisant der frühere Bundestagsvizepräsident Burkhard Hirsch, 52 Sekunden Beratung pro Tagesordnungspunkt: „Wenn das keine Leistung ist!““

rekte Legitimation⁴⁹ handelt, weil sowohl die nationalen Parlamente als auch das EU-Parlament daran beteiligt sind (Wessels, 2008: 243). Ein Politikmodell, in dem nicht gewählt wird, in dem politische Unterstützung nicht als permanentes Problem behandelt wird und das somit weder Enttäuschungskanalisation noch Engagement zulässt, kann nur als Hierarchiemodell beobachtet werden und widerspricht somit schon grundsätzlich vielen Vorstellungen von Demokratie.

Dass das EU-Parlament direkt gewählt wird, ändert am Argument kaum etwas. Zum einen gibt es in den Rechtsetzungsverfahren der EU wenig Möglichkeiten, ein verabschiedetes Gesetz mit den Mehrheitsverhältnissen im EU-Parlament in Verbindung zu bringen. Zum anderen ist die Wahl des EU-Parlaments eine nationale Wahl. Es treten nationale Parteien in je eigenen, nationalen Wahlmodus gegeneinander an. Mit der Folge, dass bei diesen Wahlen nationale Themensetzungen dominieren. Dieses Problem ist zu vergleichen mit Wahlen auf Bundes- und Landesebene. Auch da besteht jeweils die Möglichkeit, dass die Wahlerfolge vom politischen Agieren auf anderen Ebenen beeinflusst wird. Dies schlägt sich dann in „Abstrafungen“ und „Protestwahlen“ durch den Wähler nieder. Dieser Vermengung politischer Themen- und Aktionsfelder wird insbesondere durch Personalisierung entgegengetreten. Unabhängig von Parteibedeutungen, können so, beispielsweise in Deutschland, durch die Erststimmen Personen direkt gewählt werden. Bei der Wahl zum EU-Parlament wird in Deutschland jedoch nur das Wahlverfahren der Zweitstimme herangezogen. Die Wahl beruht somit vollständig auf der Wahl von Parteilisten.

5.1.2 Zeit, Verfahren und Legitimation

Die Dreierkonstellation von Politik, Verwaltung und Publikum gewinnt selbsttragende Plausibilität erst, wenn sie im Kontext von Zeit beobachtet wird. Das Publikum muss zwei Funktionen erfüllen: (1) losgelöst von eigenen Interessen aus den programmatischen und personalen Alternativen, die die Berufspolitik präsentiert, wählen und (2) die politischen Entscheidungen des „Staatsverwaltungssystems“ akzeptieren (Lange, 2003: 102f). Zwischen beiden Angelegenheiten liegt entweder eine zeitliche Differenz oder kein direkter Zusammenhang. Die Zeitprobleme können auch durch Verkürzungen der Legislaturperioden oder den Einschub direkter Volksbefragungen nicht gelöst, sondern nur verlagert werden.

Die Problemstellung funktionierender moderner Politikmodelle ist nicht die Frage, wie sich das Volk selbst regiert, sondern wie Politik und Verwaltung durch das Publikum legitimiert und warum politische Entscheidungen vom Publikum anerkannt werden. Die einfachste Antwort ohne Auflösung ist, durch Verfahren. Das bedeutet, dass mit Entscheidung keine Absolutsetzung nächster Handlungen gemeint ist. Vielmehr handelt es sich bei einer politi-

⁴⁹ Wobei auch die juristische Erklärung durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil für unzureichend erklärt wurde. Die EU-Institutionen können von den nationalen Regierungen nicht pauschal sondern nur eingeschränkt ermächtigt werden. Die pauschale Ermächtigung kann nur von der „verfassungsgebenden Gewalt“, also dem Publikum direkt erteilt werden. Solange diese Ermächtigung nicht vorliegt, muss der Bundestag, als vom Publikum direkt ermächtigte politische Institution, vielen Gesetzen der EU-Institutionen gesondert zustimmen.

schen Entscheidung um eine Beeinflussung nächster Entscheidungen. Eine Entscheidung ist die „Teilnahme an einem Prozess der Unsicherheitsabsorption“ (Luhmann, 2000: 257). Sie kann nur im Kontext ihrer „historischen Situation“ (ebd.) sinnvoll beobachtet werden. Jede politische Entscheidung, egal in welchem Schnittpunkt der Politik/Verwaltung/Publikum-Unterscheidung sie entschieden wird, muss vorherige Entscheidungen berücksichtigen und folgende antizipieren und zwar gerade auch die, die in anderen Schnittpunkten entschieden werden (Luhmann, 1983: 151ff). Die Entscheidung zur Wahl eines Politikers, beruht auf den konkreten Erfahrungen mit gültigem (entschiedenem) Recht im Kontakt mit dem Verwaltungsapparat und den diffusen Erwartungen, wie im Schnittpunkt von Politik und Verwaltung rechtsetzend entschieden wird. Politische Entscheidungen von Gesetzen beruhen auf der Berücksichtigung vorheriger Wahlentscheidungen des Publikums und der Antizipation kommender Entscheidungen im Verwaltungsalltag. Entscheidungen in der Verwaltung beruhen auf der Berücksichtigung von rechtsetzenden Entscheidungen und der Antizipation künftiger Entscheidungen des betroffenen Publikums.

Es bildet sich ein erster, formaler Kreislauf, in dem in jedem Schnittpunkt eine Seite der Unterscheidung machtüberlegen ist. Das Publikum entscheidet per Wahl über die Zusammensetzung des Parlaments, das Parlament entscheidet über die Gesetze, nach denen die öffentliche Verwaltung handelt und die Verwaltung teilt dem Publikum mit, wie es in konkreten Fällen entschieden hat⁵⁰ (Lange, 2003: 104). Es ist leicht ersichtlich, weshalb es sich in allen drei Fällen um Entscheidungsprämissen handelt. Die Wahl einer Partei oder eines Politikers ist eine Entscheidung, die allenfalls eine Hoffnung bedienen kann, dass die Interessen des Wählers berücksichtigt werden. Die Entscheidung über ein Gesetz ist auf gleiche Weise einer fremden Komplexität, nämlich der der Verwaltung, ausgeliefert. Und selbst die konkreten Einzelfallentscheidungen der Verwaltung haben keine eindeutige Kausalwirkung, sondern irritieren allenfalls mit Hilfe von Recht und Geld.⁵¹ An dieser Stelle wird auch eine grundlegende Funktion ersichtlich, die der Machtkreislauf erfüllt. Politik, Verwaltung und Publikum entlasten sich gegenseitig, indem sie alle Themen und Ansprüche an den Kreislauf delegieren, der seinerseits ständig Alternativen ordnet, ent- und verwirft.

Im EU-Politikmodell gestaltet sich dies schwierig bis gar nicht. Neben dem Fehlen der Politik fehlt der EU auch eine öffentliche Verwaltung (Wessels, 2008: 229). Die EU ist auf die nationale öffentliche Verwaltung eines Mitgliedsstaates angewiesen, um ihre Entscheidungen durchzusetzen. Das bedeutet, dass ein EU-Gesetz entweder die Eigenheiten aller, aktuell 27 verschiedener, öffentlicher Verwaltungsapparate antizipieren oder, dass sie die opportune Umsetzung ihrer Gesetze auf andere Weise motivieren muss. Das öffentliche

⁵⁰ Die Gleichsetzung des „Weisungen empfangenden, administrativ belästigten“ Publikums und dem Volk ist paradoxiebehaftet (Luhmann, 2000: 265). Für den Text stellt dies kein grundlegendes Problem dar, dennoch wird es weiter unten noch einmal aufgegriffen.

⁵¹ Moderne rechtsstaatliche Politik zeichnet sich durch ihre „strukturelle Kopplung an Recht und Geld“ aus (Luhmann, 2005: 145). Als rechtsstaatliche politische Mittel gelten vorrangig die Einschränkungen von Handlungsoptionen durch Recht und die Ausweitungen von Handlungsoptionen durch Geld. Oben wurde gezeigt, dass Recht und Geld als erste symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien ausdifferenziert wurden. An den Kopplungen, die Recht, Wirtschaft und Politik eingehen, lässt sich das Evolutionsprinzip der Gesellschaft aufzeigen.

Verwaltungen öffentlich gegen politische Entscheidungen protestieren ist eher ungewöhnlich. Zu eng ist etwa die personale Verflechtung der Spitzenpolitik und der Verwaltungsspitzen. Die Frage ist, reicht es, die nationalen Regierungen zu motivieren und deren Einfluss auf die öffentliche Verwaltung zu nutzen, oder muss sich die EU tatsächlich direkt mit den öffentlichen Verwaltungsapparaten auseinandersetzen? Zu beobachten ist Ersteres. Die EU steht in direktem Kontakt mit den nationalen Regierungen, und vertraut auf die angemessene Weitergabe ihrer gesetzlichen Vorgaben. Wie dies gelingt, ist ersichtlich, wenn die Arbeit in den EU-Institutionen beobachtet wird. Beim Erarbeiten, Verhandeln und Verabschieden von Gesetzen handelt es sich um eine sehr auf Interaktion basierende Angelegenheit, in der durch den EU-Rat, die Minister selbst miteinander verhandeln. Dadurch, dass sie selbst die Vorsitzenden ihrer nationalen Fachministerien sind, können sie sich nur schwer in die Bürokratie flüchten, etwa durch Rücksprache- oder Rechtfertigungspflichten und imperative Mandate. Für die EU-Kommission gilt Ähnliches. Durch das Kollegialitätsprinzip, das sowohl im EU-Rat als auch in der EU-Kommission gilt, die häufigen Sitzungen ohne Beamtenpersonal und Öffentlichkeit und durch die seltene Notwendigkeit, Rücksprachen zu halten, entwickelt sich zwangsläufig ein Politikgeschehen, in dem eher die Interaktionsgeschichten der Verhandlungen in den Institutionen als Prämissen fungieren, als Wahlentscheidungen und öffentlich erarbeitete Parteiprogramme.

Immer häufiger ist die Pathologie dieser Funktionsweise zu erkennen. Wenn EU-skeptische Parteien und Personen nationale Regierungen in der EU vertreten, herrscht häufig Ratlosigkeit darüber, wie die Opportunität der nationalen Verwaltungsapparate gesichert werden kann. Die Reaktion besteht dann in Zugeständnissen an diese Regierungen. Derartige Verhandlungsergebnisse sind aktuell bei Fällen mit Polen und Irland zu beobachten. Im »Vertrag von Lissabon«, der den Abstimmungsmodus des EU-Rats verändern soll, wurde nach „kontroversen Verhandlungen mit Polen“ aufgenommen, dass zwischen 2014 und 2017 nicht nur der neue, sondern auf Antrag auch der alte Abstimmungsmodus gilt (Wessels, 2008: 205). Nachdem in Irland das Referendum zum »Vertrag von Lissabon« negativ ausfiel, lies sich die irische Regierung nur durch „Irlandgarantien“ darauf ein, das Referendum zu wiederholen. Im Vergleich zu früheren Zugeständnissen an einzelne Länder sind diese Garantien sogar direkt auf Irland zugeschnitten. Beispielsweise erhielt Irland das Recht, sich an der geplanten Steuerharmonisierung in der EU nicht beteiligen zu müssen, darf weiterhin souverän über den Umgang mit Schwangerschaftsabbrüchen entscheiden und bekommt, in der schrumpfenden EU-Kommission, einen Kommissarposten zugesichert (FAZ, 2009). Ohne Wahlentscheidungen muss der politische Alltag auf anderen Prämissen beruhen. In der EU sind dies vor allem persönliche Beziehungen der Spitzenpolitiker und effektive, langfristige Arbeitsbeziehungen der Beamten. Die rechtsetzenden Entscheidungen können die Praxis der öffentlichen Verwaltungen, die auf sie notwendigerweise folgt, nicht antizipieren und müssen dadurch laufend neu oder umentschieden werden. Das spiegelt sich im enormen quantitativen Output neuer politischer Rahmensetzungen durch die EU deutlich wider (Wessels, 2008: 233).

Der Machtkreislauf zwischen Politik, Verwaltung und Publikum schafft Legitimität, weil er erkennbar macht, dass Entscheidungen immer auf anderen Entscheidungen im Kreislauf

beruhen und weil er aufzeigt, an welcher Stelle machtüberlegen in den Kreislauf eingegriffen werden kann. Die grundsätzliche Bedingung, dass ein jeder der möglicherweise von Entscheidungen betroffen ist, in dieses System inkludiert ist, indem er eine oder mehrere Rollenzuweisungen erhält, ist dargestellt worden. Über dies gilt es jedoch zu beachten, dass die Akzeptanz von konkreten Entscheidungen von dem Akzeptieren der Protestmöglichkeiten für Enttäuschungsfälle zu unterscheiden ist. Nicht jedes unangenehme Gesetz lässt sich dadurch hinnehmen, dass Jahre später die Möglichkeit besteht, anders zu wählen und auf andere Gesetzgebung zu hoffen. Die politische Wahl zeichnet sich durch „*doppelte Selektivität*“ aus. Neben der Wahl von Parteien und Personen, ist jede Wahl auch eine Bestätigung der „Vor-Wahl des *<code>*“. Das Politikmodell bleibt stets kontingent. Empirisch ist zu untersuchen, ab welcher Qualität „gelegentlicher Enttäuschungserlebnisse“ auch die „Vor-Wahl“ über das Politikmodell selbst nicht mehr „nicht bewusst vollzogen“ wird. Es lässt sich postulieren, dass der Entlastungseffekt eines demokratisch strukturierten Politikmodells dann effektiv funktioniert, wenn die Selektivität der „Vor-Wahl“ latent bleibt (Luhmann, 2008: 40f). Das Argument zur Kontingenz muss jedoch eingeschränkt werden. Ein Funktionsgarant der demokratischen Politik ist, dass kaum Alternativen gedacht werden können. In diesem Text bezieht sich die Kontingenz der „Vor-Wahl“ von daher eher auf unterschiedliche Ausgestaltungen von Demokratie. Dies bestätigt auch die Debatte, wenn beispielsweise ein stärkeres EU-Parlament gefordert wird. Eine Vorstellung die sich an anderen Demokratiemodellen, nämlich dem der Nationalstaaten orientiert.

Der Kreislauf funktioniert weder immer noch überall. Er ist an einige Bedingungen geknüpft – etwa der Möglichkeit des juristischen Widerspruchs oder der Kanalisierung von Enttäuschung als Protest. Schon an den unterschiedlichen Wahlsystemen ist ablesbar, dass länderweise andere Kreislaufmodelle etabliert wurden. In der weltweiten Betrachtung rechtsstaatlicher Politikmodelle unter Beachtung aller Ebenen von Städten bis Staaten präsentiert sich beinahe das gesamte Spannungsfeld ihrer möglichen Ausprägung vom pauschal ermächtigten „Leviathan“ bis zur ständigen „Direktdemokratie“.

Die Probleme und die Prinzipien ihrer Lösung sind jeweils gleich. Das politische Verfahren egalisiert durch sein zeitaufwendiges Verfahren, indem viele soziale Mechanismen hintereinander geschaltet sind, heterogene Motivkonstellationen (Luhmann, 1983: 28). Die Anerkennung, dass ein gleiches Berücksichtigen aller zu Entscheidungsunfähigkeit führt und sich durch Blockade dysfunktional auswirkt (Lange, 2003: 125), hat die Folge, dass Verfahren nicht zu vernünftigem Konsens führen, sondern zu der „generellen Bereitschaft, inhaltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“ (Luhmann, 1983: 28).

Die Frage, die sich stellt, ist, in welchem Zusammenhang die politischen Verfahren und die Grenzen der Bereitschaft Gesetze hinzunehmen in der EU-Politik stehen. Bislang war zu beobachten, dass es für die Bereitschaft ein Gesetz zu akzeptieren nicht ausschlaggebend war, ob dieses auf europäischer oder nationaler Ebene entschieden wurde. Allerdings finden sich dazu auch keine Studien. Politische Regelungen, die auf EU-Ebene entschieden wurden, etwa die „Antiterrorgesetzgebung“, Agrarpolitik oder Wirtschafts- und Handelspolitik

steht, sofern sie kritisiert wird, inhaltlich in der Kritik. Die Gruppe, deren Protest am häufigsten auffällt, ist der der von der EU-Politik betroffenen Landwirte. Auch ihre Kritik, die sich in Protestaktionen in regionaler Nähe zu den EU-Institutionen regelmäßig formiert, ist allein inhaltlich ausgerichtet und zweifelt die Zuständigkeit der EU-Institutionen nicht an.

Es handelt sich hierbei um ein erstaunliches Phänomen. Der Machtkreislauf, der sich in allen Mitgliedsstaaten als gesellschaftliches Prinzip von politischer Partizipation und Repräsentation etablierte, wurde durch das Hinzutreten der supranationalen EU aufgebrochen und nicht wieder geschlossen. Das Verhältnis, das die Mitgliedsstaaten mit der EU eingeht, lässt sich passend als Symbiose beschreiben. Die nationalen Parlamente können sich von politischen Problemen entlasten, indem sie sie an die EU-Institutionen delegieren, die bedeutend effektiver arbeiten. Gleichzeitig erhält die EU über ihre Verschränkung mit der nationalen Politik und deren politischen Verwaltung die Garantie, dass ihre gesetzgeberische Tätigkeit umgesetzt wird. Damit scheint ein grundlegendes Problem bisheriger Demokratie gelöst zu sein. Nämlich, den Bedingungen und Funktionen zwei sich widersprechender Verfahren gleichzeitig zu erfüllen.

Auf der einen Seite handelt es sich bei politischen Entscheidungsverfahren um „die Abwicklung eines taktischen Gefüges von (...) hoher Komplexität.“ Beteiligte eines Rechtssetzungsverfahrens müssen wissen, „wer welche Weichen stellen“ kann und mit „welchen Möglichkeiten des Ablaufs normalerweise zu rechnen ist.“ Politik ergibt sich als „Spiel von Rücksichten und Gegenrücksichten, zweiten Absichten und vorbeugenden Verzicht, Zeitplanungen und miteingebauten Rückzugsmöglichkeiten“ (Luhmann, 1983: 180). All das, so lässt sich anhand des Settings leicht vermuten, spielt sich in den EU-Institutionen ab. Auf der anderen Seite beruht demokratische Entscheidungsfindung aber auch auf der „notwendigen Verfahrensstation“ der „Darstellung des politischen Kampfes mit Hilfe von Argumenten und Entscheidungsgründen“ (Luhmann, 1983: 190). Der Machtkreislauf wird durch diese Präsentation politischer Alternativen in den Formen von Ideen, Personen, Programmen, Parteien usw. und der Wahlentscheidung des Publikums geschlossen. Auch wenn die „Motive und Hintermänner“ einer politischen Entscheidung in den Verhandlungsräumen der EU-Institutionen verborgen bleiben, gibt es doch eine Notwendigkeit, politische „Gründe unter den Augen des Gegners öffentlich darzustellen und der Kritik auszusetzen“ (Luhmann, 1983: 190). Nur so spielte Öffentlichkeit bisher eine Rolle. Auf diese Weise gelingt es, politische Entscheidungen als Prämissen für kommende Wahlen bereitzustellen.

Die Neuerung der EU besteht darin, beide Linien des Rechtsetzungsverfahrens entkoppelt zu haben. Diese Aufteilung von herstellender und darstellender Politik ist jedoch nicht einmal in der Theorie einfach. Durch die systemtheoretischen Prämissen dieses Textes wird nicht die politische Handlung von ihrer sie darstellenden Kommunikation unterschieden, sondern Handeln von Erleben, wobei sich beide Aspekte in jeder Kommunikation ergeben. Mittels der Aspekte Information und Mitteilung wird durch jede Kommunikation gehandelt und erlebt. Die Einheit von Herstellung und Darstellung bedeutet, im Kontext moderner Gesellschaft, für politische Kommunikation, dass es nicht möglich ist, politisch zu kommu-

nizieren ohne die Leitunterscheidung von politischer Macht als Prämisse (Japp und Kusche, 2004). Es gilt, politische und massenmediale Kommunikation zu unterscheiden. Politische Personen und Organisationen wechseln nicht, nur weil sie politische Entscheidungen darstellen, in den Code des Massenmediensystems. Ihre Kommunikation orientiert sich immer und zwangsläufig an dem Code der Politik. Die Funktion politischer Kommunikation besteht stets darin, politische Unterstützung zu finden, Themen, Programme und Personal auf politische Mobilisierungschancen zu testen, Symbole und Ideologien zu pflegen oder weiteren Bestrebungen dieser Kategorie (Luhmann, 1983: 183). Es ist nicht denkbar, dass ein nationales Parlament nur noch mit der Aufgabe des politischen Schauspiels und der Verlautbarung neuer Entscheidungen befasst ist, oder dass die EU-Institutionen sich allein mit dem Problem der politischen Entscheidungsfindung befassen können. Zumindest theoretisch bestünde kaum noch ein Unterschied zu der Überlegung, dass die EU zur Verlautbarung und öffentlichen Debatte allein auf die Arbeit der Massenmedien setzt. Auch in den Massenmedien werden politische Themen organisiert abgearbeitet, Enttäuschungen, Protest und Unterstützung formuliert, wie auch in politischen Organisationen wie Parteien und Verbänden. Doch diese Idee erscheint grotesk, auch ohne die soziologische Aufklärung darüber, welche Bedeutung und Funktionen symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien haben.

5.1.3 Regierung und Opposition

Die obige Institutionenlehre auf Basis der Unterscheidung von Politik, Verwaltung und Publikum und die bisherige Vorstellung des Prinzips von Entscheidungsprämissen, das die Schnittstellen miteinander koppelt, ist jedoch noch nicht per se demokratisch, sondern erst einmal nur rechtsstaatlich. Mit dem Begriff Rechtsstaatlichkeit ist nur gemeint, dass es Recht gibt und das es angewendet wird, auch wenn den von Rechtsentscheidungen Betroffenen keine Möglichkeit gewährt wird, in das Prinzip der Rechtssetzung/Rechtsfindung einzugreifen. Die Historie hält auch Beispiele von Politikmodellen bereit, in denen Wahlen veranstaltet werden, obwohl es keine Alternativen gibt, zwischen denen gewählt werden kann oder in denen sich politische Alternativen nur in Wahlkampfzeiten und auch eher „halbherzig“ präsentieren. Dennoch etablierten sich auch in diesen Fällen Entscheidungswege, für die aufgezeigt werden kann, dass das Prinzip der rekursiven und antizipativen Entscheidungen wirkt. Auch wenn die Beachtung des Wahlergebnisses nicht darin bestand, es nur nach mathematischen Gesichtspunkten in die Zusammensetzung eines politischen Gremiums umzumünzen. Jedenfalls würde man nicht zwangsläufig von einer Standesgesellschaft sprechen, wenn die Legitimation eines politischen Apparates eher auf Gewalt und Alternativlosigkeit als auf Akzeptanz und Opportunität beruht.

Der grundlegende Unterschied zwischen rechtsstaatlichen und demokratischen Politikmodellen besteht im Aspekt der folgenreichen Wahl. Wenn zur Wahl keine realistischen Alternativen präsentiert werden und die Auswahl der Alternativen nicht tatsächlich durch die Mathematik des Wahlergebnisses entschieden wird, kann nur unter Berücksichtigung einiger Probleme davon gesprochen werden, dass der Machtkreislauf an der Schnittstelle

Publikum/Politik geschlossen ist. Ohne Wahlen gelingt es weder der Politik sich ausreichend zu orientieren, noch erlangen politische Entscheidungen ausreichend Legitimation.

Welcher Wahlmodus auch etabliert ist, es kommt darauf an, dem Publikum ständig Alternativen zu präsentieren und regelmäßig die Möglichkeit der Entscheidung einzuräumen. Erst dadurch gelingt die operative Schließung des Politiksystems und die symbolische Generalisierung von Macht. Erst dadurch geschieht die Ausdifferenzierung eines Politiksystems. Und erst durch die Ausdifferenzierung eines politischen Systems gelingt überhaupt funktionale Differenzierung in der Form, in der sie in der Moderne als positiv und erstrebenswert bewertet wird. Im obigen historischen Exkurs wurde gezeigt, dass sich lange vor der Politik bereits Recht und Wirtschaft anhand symbolischer Generalisierung von Kommunikationsmedien ausdifferenzierten und persönliche Beziehungen als gesellschaftliches Inklusionsprinzip ablösten. Bis zur Ausdifferenzierung von Politik, also der Abkehr von Herrschaft durch Gewaltmittel, kann die Ausdifferenzierung von Wirtschaft und Recht jedoch nur ‚unter Vorbehalt‘ beobachtet werden. Der Souverän war selbst nicht an Recht gebunden und so in der Lage, die Gültigkeit von Recht und Geld, für konkrete Fälle oder generell, zu ändern.⁵²

Die Bereitstellung politischer Alternativen beruht auf der besonderen Etappe gesellschaftlicher Evolution der Einführung der politischen Opposition (Luhmann, 1989). Die Institutionalisierung politischer Opposition beruht auf der, wie auch immer motivierten, Artikulation politischen Widerspruchs, der sich in der Vormoderne als Herrschaftsrivalität darbot. Die Unterscheidung von Herrschern und Beherrschten wurde zwar beobachtet, jedoch gab es die Notwendigkeit, die Klasse der Beherrschten binnenzudifferenzieren, da für einige Beherrschte die realistische Möglichkeit bestand, den Herrscher abzulösen (Luhmann, 1993: 67). So wie die Möglichkeit abnahm, allein anhand größerer Gewaltpotenziale zu herrschen oder Herrschaft zu erlangen, schwand auch das Phänomen der Herrschaftsrivalität und ordnete, mit Hilfe von Organisation, den friedlichen Übergang von Macht. Herrschaft war stets „strukturell ungesichert, labil und prekär“. Das labile und prekäre Moment ist auch für die Regierenden geblieben, allerdings nicht für das Politiksystem selbst (Luhmann, 2000: 420). Durch die Unterscheidung von Politik und Verwaltung greifen an dieser Stelle die genannten Entlastungsmechanismen des Machtkreislaufs. Die Politik ist als Übungsgelände für politische Programme, Personen und Organisationen das komplexere und instabilere System, während die Verwaltungsbürokratie weniger komplex,

⁵² Unter dem Titel „Souveränitätsparadoxon“ ist dieses Phänomen in der Theorie bekannt. Besondere Anschaulichkeit erhält es durch die Erörterung der Frage, wer eigentlich rechtlich in der Lage ist, Recht zu suspendieren oder gar zu löschen. Diese Antwort kann für viele historische Beispiele konkret beantwortet werden (Agamben, 2004). Erst als durch Demokratisierung die Souveränität entpersonalisiert wird und sich im Volk auflöst, stellt sich das Souveränitätsparadoxon nicht mehr. Aber auch in kleinerem Maßstab konnte Recht beispielsweise durch Gnade manipuliert werden. Geld konnte mit herrschaftlichen Entscheidungen durch anderes Geld ersetzt werden. Es liegt jedoch auf der Hand und ist auch historisch aufzeigbar, dass mit fortlaufender gesellschaftlicher Evolution die Möglichkeiten herrschaftlicher Souveränität ständig weiter eingeschränkt wurden. Von daher gilt die Demokratisierung der Gesellschaft auch nicht als Wirkung humanistischer Vernunft sondern als Folge gesellschaftlicher Evolution.

aber besser strukturiert die Konsistenz und Resistenz des Politiksystems absichert (Luhmann, 1983: 184).

Neben der Bereitstellung politischer Alternativen, nicht nur zum Zeitpunkt der Wahl, sondern als ständiger Beobachtungsrahmen der Politik, erfüllt die Opposition auch die Funktion, Wahlverlierer und politisch Enttäuschte auf der Seite der Politik zu repräsentieren. Die Unterscheidung Regierung/Regierte wird demnach um die Binnendifferenz Regierung/Opposition ergänzt (Luhmann, 1989: 17). Die durch politische Entscheidung enttäuschten Regierten werden nicht als Beherrschte aus der Politik exkludiert, sondern nur auf spätere Zeit vertröstet. Mit der Folge, dass diese Vertröstung von der Regierung antizipiert wird, was sich disziplinierend auswirkt. Nicht mehr die einmalige Machterringung spielt eine Rolle, sondern auch die regelmäßige Machtbestätigung. Die ständige Präsentation möglicher Alternativen stellt sich als Problem des „Wohlfahrtsstaates“ dar (Luhmann, 2000: 422f). Alle Themen sind potenziell politisch. Das Ignorieren eines Themas bedeutet das Risiko, das es sich später als Thema mit politischer Mobilisierungsmöglichkeit herausstellt und von der Konkurrenz behandelt wird. Der Unterscheidung von Regierung und Opposition wird nicht nur durch die funktionale Begründung der Soziologie, sondern auch im außerwissenschaftlichen und besonders im massenmedialen Diskurs eine für Demokratie elementare Bedeutung beigemessen. Diese Unterscheidung ist so grundlegend, dass alle politischen Themen des Wohlfahrtsstaates ihr entstammen und alle daran anschließenden Diskussionen durch sie motiviert werden.

Bevor aber auf die Funktionen dieser Unterscheidung im EU-Politikmodell eingegangen wird, müssen ihre Grundlagen detaillierter beschrieben werden. Die Unterscheidung von Regierung und Opposition ist eine Unterscheidung, die die Politik betrifft. Die politischen Verwaltungen, also die Ausschüsse und Arbeitsgremien eines Parlamentes und erst recht die öffentliche Verwaltung, werden von ihr nicht dominiert. Sie wirkt sich dafür auf Parlamente als Zentren der Politik, aber vor allem auf die außerparlamentarischen politischen Organisationen aus. In der Demokratie wird politische Unterstützung „nicht vorausgesetzt (...), sondern erteilt“ und dies erfordert „Organisation und laufende Arbeit“ (Luhmann, 1983: 151).

In den Demokratien der EU-Mitgliedsstaaten haben sich unterschiedliche Formen dieser Arbeit und unterschiedliche Organisationstypen herausgebildet. Grundsätzlich gilt, dass nicht nur zu Wahlen, sondern stetig entlang der Regierung/Opposition-Unterscheidung öffentliche Debatten veranstaltet werden. Ganz zentral stehen dabei in allen EU-Mitgliedsstaaten politische Parteien. Sie sind die zentralen Adressen für politische Enttäuschung und Unterstützung und erfüllen die Funktion, die Schließung des Machtkreislaufs an der Schnittstelle Publikum/Politik faktisch zu vollziehen. Zu beachten ist, dass hier die Prämisse gilt, dass Parteimitglieder dem Publikum und nicht der Politik zugerechnet wer-

den.⁵³ In Deutschland haben die beiden großen Volksparteien jeweils über eine halbe Million Mitglieder. Im Sinne des Inklusionsprinzips und des Machtkreislaufs können dieser hohen Anzahl an Mitgliedern unterschiedliche Funktionen zukommen. Denkbar sind: (1) Die Mitglieder einer Partei repräsentieren in ihrer Gesamtheit die Wähler, (2) Mitglieder einer Partei legitimieren, im Rang von Delegierten, die Parteispitze und deren Personal- und Programmatscheidungen und (3) Mitglieder dienen zur Entscheidung von Konflikten. Alle drei Funktionen zielen auf die Schnittstelle Publikum/Politik und stellen weitere Entlastungsmechanismen dar.⁵⁴

Die EU hält für diese laufende Arbeit keine Organisationen bereit. Zumindest haben sich jenseits der nationalstaatlichen Parteien bisher kaum Parteien gegründet, die in der Lage sind, die vorgestellten Funktionen von Parteien auf europäischer Ebene zu übernehmen. Das hängt vor allem damit zusammen, dass es für die EU-Institutionen keine Wahlen gibt, auf die hin diese laufende Unterstützerarbeit ausgerichtet werden kann. Das EU-Parlament wird zwar auf Basis von nationalen Wahlen besetzt, hier greift aber keine auf EU-Politik zugeschnittene Parteiarbeit, da der Wahlmodus in allen Belangen auf die Ebene der Mitgliedsstaaten begrenzt ist. Dass die Legitimation der EU-Institutionen nicht durch Wahlen geschieht, sondern über die Delegation von delegierter Macht ist bereits thematisiert worden. Hier soll der Zusammenhang zwischen der demokratischen Notwendigkeit der laufenden Arbeit politischer Unterstützung und dem EU-Politikmodell interessieren.

Das EU-Politikmodell ist nicht auf Parteiarbeit angewiesen. Auch wenn es einzelne Parteien gibt, die sich ausschließlich im EU-Politikmodell engagieren, spielen Parteien kaum eine Rolle. Allein die „Europawahl“ nach der sich die Sitzverteilung im EU-Parlament ergibt reagiert überhaupt auf Parteiarbeit. Der EU-Rat und die EU-Kommission funktionieren ohne nennenswerte Beachtung von Parteien. Ohne Parteien stellt sich auch für politisches Personal keine Bühne dar, auf der Politik vorbereitet, dargestellt und gerechtfertigt werden kann. Die Kategorie Personal entfällt somit im EU-Politikmodell, obwohl die „repräsentative Demokratie“ gerade auf diesen Aspekt angewiesen ist (Huth, 277: 213ff). Die Entlastung von politischen Programmen durch das oftmals theatralische Auswechseln des politischen Personals, sowie das Pflegen langfristiger Parteilinien über Politikergenerationen hinweg, ist in der EU nicht möglich. Ohne organisierte Parteien ergeben sich im EU-Politikmodell keine politischen Adressen⁵⁵, mit der Folge, dass politische Ansprüche des Publikums ungefiltert an die Verwaltung herangetragen werden, die dadurch zwangsläufig

⁵³ Normale Parteimitglieder sind keine Berufspolitiker. Im Sinne funktionaler Differenzierung sind sie trotz ihrer Inklusion ins Politiksystem für die Arbeit in Organisationen freigestellt, deren Leitunterscheidung sich nicht am politischen orientiert.

⁵⁴ An dieser Stelle können aktuelle Entwicklungen berücksichtigt werden. Vor der Wahl des Deutschen Bundestags 2009 ließ die CDU ihr Wahlprogramm nicht durch Parteitage, sondern durch „eine Versammlung handverlesener Funktionäre absegnen“ (Jörges, 2009). Die SPD veranstaltete einen Parteitag, sah aber keine Debatte des Programms oder Anträgen vor, da diese „medial unerwünscht“ sei.

⁵⁵ „Organisationen können nach außen kommunizieren, aber auch dafür braucht die – möglicherweise interaktionsunabhängige – Kommunikation psychischen Rückhalt, etwa investiert in Sprecherrollen, die auf Akteure verweisen, die man als Personen kennenlernen könnte.“ (Japp, 2006: 241)

überfordert wird. Beide Aspekte, die unzureichende Adressabilität der EU-Politik und die Überforderung der europäischen Verwaltungsapparate, die mit enormen Differenzierungen und Teilspezialisierungen reagieren, um alle Ansprüche behandelbar zu machen, werden im weiteren Textverlauf detaillierter aufgegriffen. Es kann jedoch schon festgehalten werden, dass das Personenvertrauen in politisches Personal nicht durch Systemvertrauen in politische Verwaltungen ersetzt werden kann (Luhmann, 2009: 47ff). Ohne die Politik und ihre durch Organisation ermöglichten Programme und Personen als Puffer zwischen Publikum und Verwaltung ergibt sich die notwendige Generalisierung von Verhaltenserwartungen innerhalb des Politiksystems nur erschwert.⁵⁶ Das EU-Politikmodell erlaubt keine Zurechnungen auf Handlungen und Handelnde⁵⁷, sondern steht immer ganzheitlich im Fokus. Ohne das Abfangen und Isolieren von politischer Enttäuschung durch sachliche, zeitliche und soziale Generalisierung, entfällt ein wichtiger Entlastungsmechanismus.

In der soziologischen Diskussion der Regierung/Opposition-Unterscheidung ist dabei ein Mechanismus besonders interessant. Dass die Behandlung von politischen Themen und die Darstellung politischen Personals durch Regierung und Opposition ständig beobachtet werden kann, fasst sich unter dem Begriff der Öffentlichkeit bzw. der öffentlichen Meinung. Sie stellt den Spiegel dar, in dem sich politisches Personal und politische Organisationen im Vergleich zu ihren Konkurrenten selbst beobachten (Luhmann, 1992: 85). Das Kalkül beruht auf der Prämisse der „Summenkonstanz“, dass bei politischen Wahlen gilt (Luhmann, 2003: 52). An dieser Stelle kommen hauptsächlich Mathematik und Magie zum Einsatz, denn viele objektive Möglichkeiten des Vergleichs bieten sich nicht. Die eindeutigsten Zahlen⁵⁸ ergeben noch die Wahlen selbst. In Deutschland ist daher auch die „Sonntagsfrage“, als den Wahlen nächste Stimmungsabfrage, ein für die Politik wichtiger Indikator für Machtchancen. Alle anderen Umfragewerte oszillieren zwischen Suggestionspotenzial und „Stochern im Nebel“. Doch so ungenau sich dieser Mechanismus der Öffentlichkeit, mithilfe dessen sich die Politik über sich selbst und die Gesellschaft informiert auch darstellt, so wichtig ist er. Im Politikmodell der EU entfällt er jedoch. In diesem wird die fehlende Kopplung von Publikum und Politik durch eine Kopplung von Betroffenen und Verwaltung ersetzt. Bevor die Tragweite des Unterschieds von Publikum und Betroffene gezeigt werden kann, muss die nationalstaatliche, demokratische Lösung

⁵⁶ Das Problem steigert sich, da auch die EU-Verwaltung durch ihre Verfassungslosigkeit kaum ausreichend Anhaltspunkte für Vertrauen bietet. Als zu flexibel und zu kompliziert, stellt sich der EU-Verwaltungsapparat dar.

⁵⁷ Neben dem Dargestellten sprechen auch die Kollegialitätsprinzipien im EU-Rat und der EU-Kommission, als auch die Verschwiegenheit des EU-Rats gegen konkrete Zurechnungen politischer Entscheidungen im EU-Politikmodell.

⁵⁸ Bei öffentlicher Meinung, also politisch relevanter Öffentlichkeit geht es grundsätzlich um Zahlen, da allein das Abschneiden bei kommenden Wahlen interessiert. Der Begriff der politischen Öffentlichkeit ist somit im hier gemeinten Sinne vom öffentlichen Debattieren politischer Themen zu unterscheiden. Der Spiegel der Öffentlichkeit, in dem sich die Politik selbst beobachtet ist „intransparent“. Was „wirklich in den Köpfen wirklicher Menschen“ vorgeht, bleibt verborgen (Luhmann, 1990: 181). Deren Funktion ist, politische Kommunikation zu inszenieren um politische Themen auf ihr Unterstützungspotenzial zu testen. Auch die Öffentlichkeit als „vierte Gewalt“, die als investigativer Journalismus die Politik beobachtet ist hiermit nicht gemeint (Lange, 2003: 198).

des Problems der Gesellschaft/Politik-Unterscheidung im Rahmen der Machtkreisläufe erklärt werden.

5.1.4 Informale Macht

Politische Organisationen und ihr Personal sind durch die Dauerpräsenz direkter Konkurrenz sehr empfindlich. „Der »Machthaber« muss sich bedroht fühlen“, dass „unsachgemäße Vorbereitungen seiner Entscheidungen“ beobachtet, erkannt und durch die Opposition politisch zu seinen Ungunsten genutzt werden (Luhmann, 2000: 257f). Gerade im demokratischen Wohlfahrtsstaat stellt sich dieses „Bedrohtsein“ als Angewiesensein auf Kooperation dar (Luhmann, 2000: 258). Angewiesen ist die Regierung beispielsweise auf die Kooperation und einen gewissen Grad an Opportunismus in der öffentlichen Verwaltung. In einem Gesetz lassen sich nicht alle „benötigten Entscheidungsgrundlagen in dieser Weise abstrahieren“, als dass sie kausal umgesetzt und immer gleich ausgelegt werden können (Luhmann, 1983: 166). Diese Angewiesenheit lässt sich nutzen. Obwohl die Verwaltung nach der Regel des formalen Machtkreislaufs die machtunterlegene Seite ist, erhält sie Möglichkeiten „informale Macht“, in Form von Kenntnis- oder Zeitvorteilen, zu nutzen (Luhmann, 2000: 258).

Und nicht nur in der Politik/Verwaltung-Schnittstelle etablieren sich derartige Möglichkeiten informaler - dem formalen Machtkreislauf entgegenlaufender - Macht, sondern in allen drei Schnittpunkten des Machtkreislaufs. Auch die Verwaltung ist darauf angewiesen, dass das Publikum Entscheidungen nicht nur hinnimmt, sondern kooperiert. Auch wenn dies eher organisierte Teile des Publikums betreffen, auf deren Goodwill die Verwaltung angewiesen ist, etwa, wenn es in „anderen Konstellationen [ein] Wiedersehen“ gibt (Luhmann, 2000: 261). Und nicht zuletzt ist auch die Politik darauf angewiesen, dass das politische Schauspiel und die präsentierten Alternativen ihrerseits als alternativlos akzeptiert werden (Luhmann, 2000: 258). Jede weitere Alternative, die die Parteienlandschaft vergrößert oder das kategorisch begrenzte Themenspektrum erweitert, ist per se eine Schwächung etablierter Parteien und Personen. „Politische Unterstützung [ist] zum permanenten Problem gemacht“ worden, „dass durch Organisation und laufende Arbeit gelöst werden muss“ (Luhmann, 1983: 151). Eine Regierung ist darauf angewiesen, dass ihre Parteibasis als Teil des politischen Publikums diese Arbeit im Sinne der Regierung erfüllt.

Bei diesem Gegenkreislauf ist vor allem zu beachten, dass er „Interaktionsabhängig“ ist. „Politiker müssen in ihre Wahlbezirke kommen, um ihre Wähler zu überzeugen“. „Die Ministerialbürokratie bringt sich in Sitzungen zur Geltung. Auch die Kooperationsverhältnisse von Verwaltung und Publikumsorganisation lassen sich nicht einfach durch Zustellung von Verwaltungsbescheiden regulieren.“ Diese Interaktionslastigkeit bedeutet vor allem: „Raumbundenheit“ (Luhmann, 2000: 263). Aber auch, dass stets „Eigenrechte der Situation“ zum Tragen kommen, die sich nur schwer organisieren oder programmieren lassen (Luhmann, 1999: 295f). In Verbindung mit dem Wissen, dass keine politische Entscheidung eine „anfängliche“ Entscheidung ist, sondern „immer nur als Reaktion auf eine Lage, die durch vorherige Entscheidungen und andere Ereignisse bestimmt ist“, ergibt sich

zwangsläufig die Möglichkeit, über das „Vorenthalten“ oder „gezielte Bombardieren“ mit Informationen, Einfluss auf Entscheidungswege zu nehmen (Luhmann, 2000: 257). Dieses Ausspielen informaler Macht, dass sich in allen drei Schnittpunkten des Machtkreislaufs in „ganz verschiedenen Formen“ (Luhmann, 2000: 258) abspielt und zwar „am Rande der Legalität und über ihre Grenze hinaus“ (Luhmann, 2000: 261), findet dadurch in der Politikwissenschaft kaum gebührende oder nur als Devianz Einbettung, für die soziologische Definition von Demokratie ist sie jedoch essenziell. Erst der dem formalen Machtkreislauf entgegenlaufende, interaktionsgebundene, informale Machtkreislauf ermöglicht es dem Politiksystem zu funktionieren. Funktionieren meint hier, die gesellschaftliche Aufgabe zu erfüllen, Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden bereitzustellen und die anderen Funktionssysteme von dieser Aufgabe zu entlasten. Diese Aufgabe ist ein Unterfangen, das sich in der funktional differenzierten Gesellschaft nicht durch ein einseitig strukturiertes Hierarchiemodell leisten lässt. Dieses wäre zu wenig komplex und überdies „an der Spitze interventionsanfällig“ (Luhmann, 2000: 264). Ein derartiges Politikmodell überlastet sich ab gewissen Stufen gesellschaftlicher Evolution. Das Politikmodell Demokratie, dass durch die Kopplung von Publikum und Politik mittels Entscheidung, das rechtsstaatliche Hierarchiemodell in ein rekursives und antizipatives Entscheidungskreislaufmodell überführt, bedeutet die erste Stufe dieser Entlastung. Dadurch ist, dem Inklusionsprinzip der modernen Gesellschaft entsprechend, erst einmal jeder Bürger – auch die Regierenden (Luhmann, 2000: 85). Die zweite Stufe der Entlastung liegt in der Struktur des Machtkreislaufs selbst. Das Wissen, das keine Entscheidung eine anfängliche oder finale ist, „kann man vorher wissen“ und nutzen (Luhmann, 2000: 257). Die dargestellten Mechanismen informaler Macht münden in einem informalen Machtkreislauf, der sich unter der Bedingung funktionaler Differenzierung und Demokratie zwingend ergibt. „Sobald es unter dem Vorzeichen von Demokratie und politischer Wahl zu einem Machtkreislauf kommt, induziert dieser Kreislauf einen Gegenkreislauf“ (Luhmann, 2000: 264).

Der Demokratiedefinition, die bis hierher erarbeitet wurde, entspricht die Empirie des EU-Politikmodells nicht. Sowohl das Inklusionsprinzip, die Geschlossenheit des demokratischen Machtkreislaufs, wie auch der informale Gegenkreislauf sind nicht aufzeigbar. Dennoch kann nicht davon gesprochen werden, dass das Politikmodell nicht funktioniert. Jedenfalls ist nicht zu beobachten, dass in nennenswerter Form formale politische Angelegenheiten in rechtliche, wirtschaftliche oder andere Kommunikation umcodiert wurden. Es bleibt also bei der Frage, wie funktioniert das Politikmodell der EU und in wie weit wurde die Funktionsweise der bislang alternativlosen Demokratie verändert.

5.2 Erwartungszusammenhänge

Um diese Frage zu klären, ist es notwendig, die Prinzipien des zweiseitigen Machtkreislaufs soziologisch weiter zu dekonstruieren. Die obige Darstellung zielt auf die Eckpfeiler Institutionalisierung⁵⁹ und Entscheidung. Wenn auch das Publikum selbst nicht die Form

⁵⁹ Institutionalisierung bezieht sich hier auf die Elemente des Machtkreislaufs Publikum, Politik und Verwaltung.

von Organisation annimmt, ist doch ersichtlich, dass für die politische Wahlen Organisation notwendig ist (Luhmann, 2000: 253). Dass die Arbeit von Politik und Verwaltung durch Organisation erledigt wird, ist ebenfalls leicht ersichtlich. Dass diese Binnendifferenz über Entscheidungen integriert wird, in dem jede Entscheidung eines Schnittpunktes als Entscheidungsprämisse der anderen fungiert ist der zweite Eckpfeiler. Um diese Funktionsweise kontingent setzen zu können, hilft die Verlagerung des Standpunktes der soziologischen Beobachtung. Obwohl es um Politik geht, bediene ich mich dazu „Vorüberlegungen zu einer soziologischen Theorie des Rechts“, die Luhmann (2008) vorstellt. Das Ziel ist, die Entscheidungszusammenhänge des demokratischen Politikmodells aus der Sicht der ihr zugrunde liegenden Erwartungszusammenhänge zu beobachten. Dadurch wird es möglich, den demokratischen Prinzipien einzeln Alternativen zur Seite zu stellen. Es geht also nicht um die Frage, ob das EU-Politikmodell demokratisch ist oder nicht, sondern, ob es sich um eine *andere* Demokratie handelt.

Die erarbeitete These ist, dass sich das Entlastungsprinzip des demokratischen Politikmodells durch die Funktionsweise der Entscheidungsprämissen ergibt. Jede Entscheidung beruht auf vorherigen Entscheidungen, die nicht mehr als Entscheidungen, sondern als unhinterfragte Prämissen wirken. Da die Selektivität dieser Prämissen jedoch nicht gänzlich verschwindet, sondern sich nur hinter einer höheren Thematisierungsschwelle verbirgt, heißen sie soziologisch korrekt Entscheidungsprämissen. Da jede Entscheidung sowohl die Alternativen der Entscheidung als auch die Entscheidung der ihr zugrunde liegenden Entscheidungsprämisse aktualisiert, handelt es sich um die bereits angesprochene „*doppelte Selektivität*“ (Luhmann, 2008: 40). Die Entscheidungsprämisse bezieht sich jedoch nicht nur, um in der Politik zu bleiben, auf die Entscheidung des vorherigen Schnittpunktes des Machtkreislaufs, sondern aktualisiert auch eine Entscheidung über das Politikmodell selbst. Die Wahl eines Politikers oder einer Partei, die Entscheidung eines Gesetzes und die daran anschließende Durchsetzung desselben bejaht stets auch die Demokratie als politisches Prinzip. Jede politische Entscheidung, die sich an der Funktionsweise des formalen Machtkreislaufs orientiert, bestätigt implizit das Politikmodell Demokratie.

Obwohl diese doppelte Selektivität stets gegeben ist, ist für das Gelingen demokratischer Entscheidungen die „*Ablendung von Alternativen*“ (Luhmann, 2008: 40) von besonderer Bedeutung (ebd.). Das Problem des demokratischen Politikmodells besteht darin, die Strukturselektion latent zu halten. Und dies auch und gerade dann, wenn Erwartungsenttäuschungen eintreten. Dieses Problem stellt sich in allen Schnittpunkten. Die Opposition muss sich disziplinieren und darf nicht putschen, die Verwaltung muss opportun entscheiden und darf nicht rebellieren, die Wähler müssen wählen und dürfen sich nicht in außerparlamentarischer Opposition probieren.⁶⁰ Die Demokratie hinterlässt durch das Mehrheitsprinzip im wählenden Publikum und im Parlament eine nicht unerhebliche Menge politisch Enttäuschter. Die politische Erwartungsenttäuschung ist ein zwangsläufi-

⁶⁰ In den Formulierungen ist bereits eine normative Färbung erkennbar, die sich kaum vermeiden lässt.

ges Strukturmerkmal, ähnlich wie der zur Illegalität verleitende informale Machtkreislauf.⁶¹ Es stellt sich die Frage nach der „Dosierung des Verhältnisses von tragbarer Komplexität und Enttäuschungslast“ (Luhmann, 2008: 41). Wie imprägniert sich die Struktur des demokratischen Politikmodells gegen die Erwartungsenttäuschung?⁶² Bzw. welche Mechanismen greifen, damit sich politische Enttäuschung nicht auf die Strukturelektion auswirkt? Die kurze Antwort: indem zwischen normativen und kognitiven Erwartungen unterschieden wird und beide Erwartungsformen miteinander verschachtelt werden. Mit besonderer Beachtung, dass Erwartungen einzeln thematisierbar bleiben.

Normative und kognitive Erwartungen bilden „funktional äquivalente Strategien des Weiterlebens nach Enttäuschungen“⁶³. Ihr Unterschied besteht im Umgang mit ihnen im Fall von Enttäuschung. Kognitive Erwartungen werden durch Enttäuschungen geändert. Normative Erwartungen überdauern dagegen den Enttäuschungsfall und stabilisieren Verhaltenserwartungen kontrafaktisch. Ein Verhalten aktualisiert stets beide Formen von Erwartungen. Die Beobachtung und Identifikation von Verhalten ergibt sich durch eine Kombination normativer und kognitiver Erwartungen (Luhmann, 2008: 43f). Wie auch bei Entscheidungen stellt sich die Frage, wie *viele* Erwartungen in *einem* Politikmodell integriert werden können. Handelt es sich beim politischen Machtkreislauf um Entscheidungsverarbeitung, die sich über die rekursive und antizipative Beachtung anderer Entscheidungen als Prämissen ergibt, stellt sich nun die Frage, wie einzelne Erwartungen in einen konsistenten Erlebniszusammenhang gebracht werden. Auch für Erwartungen gilt, dass sie sich auf andere Erwartungen beziehen lassen können müssen. Rekursive und antizipative Beachtungen anderer Erwartungen ergeben sich nur durch „Vermittlungen einer gemeinsamen Welt“ (Luhmann, 2008: 81). Für diese Annahme muss die Referenz von Erwartung auf die Gesellschaft verlagert werden. Wenn auch Erwartungen einzeln thematisiert werden können, handelt es sich bei ihrer Bedingung um ein „komplexes Bündel möglicher Erwartungen, die durch Identität eines Sinnprinzips zusammengehalten, durch Erfahrungen verändert und für selektive Aktualisierungen nach Bedarf freigegeben werden“

⁶¹ Es ist zu beachten, dass beide Aspekte keine Pathologien darstellen, sondern funktionale Notwendigkeiten. Die Entlastung des formalen Machtkreislaufs durch sein informales Pendant ist dargestellt worden. Und auch die politische Enttäuschung ist funktional, da nur durch sie der Sinnhorizont abgesteckt werden kann, der politische Alternativen (andere Wählerentscheidungen, andere Gesetze, andere Verwaltungsentscheidungen) erzeugt.

⁶² Oben wurde bereits auf ein Prinzip eingegangen. Die demokratische Struktur erlaubt der Politik durch Wahlen in regelmäßigem Abstand tief greifenden Umbau von Personal und Programmkonstellationen. Regelmäßige Wahlen und die juristische Revisionsmöglichkeit von Gesetzesentscheidungen erlauben Entlastung über die Zeit. Besonders deutlich ist dies in besonders personalisierten Demokratien wie z. B. der USA zu beobachten. Ein neuer Präsident bedeutet beinahe einen kompletten Neustart des politischen Systems. Allein 3000 Stellen werden durch diese Wahlen neu besetzt. Die Folgen für Programme und Entscheidungswege der betroffenen Organisationen ist beträchtlich (Strünck, 2002: 311). Zuletzt war mit der Wahl von Barack H. Obama zu beobachten, dass ein „schlechter Präsident“ nicht etwa die demokratischen Prinzipien schwächt, sondern die Wahl des Nachfolgers gerade dann als besondere Bestätigung der demokratischen Prinzipien bedeutet.

⁶³ Erwartung und Enttäuschung sind keine rein soziologischen Begriffe. Von daher der Hinweis, dass es stets um Verhaltenserwartungen geht und Enttäuschungen so ebenfalls immer auf beobachtetes Verhalten bezogen ist. Gleichfalls wird Verhalten allein in seiner soziologischen Dimension gemeint (Luhmann, 2008: 40f).

(Luhmann, 2008: 83). Anderen Annahmen widersprechen die Prinzipien von Sozialisation, sozialer Integration und Tradition. Das zu lösende Problem, einen „hochkomplexen und kontingenten Weltentwurf“ zu etablieren, gelingt durch die Verschachtelungen kognitiver und normativer Erwartungen als Form der Erlebnisverarbeitung. Denn so erreicht eine Gesellschaftsstruktur notwendige Stabilität und Variabilität. Erwartungsenttäuschungen können zum Umlernen als auch zum Ertragen von Widerspruch führen, ohne dass sogleich die gesamte Gesellschaftsstruktur oder ein gesamter Weltentwurf zur Disposition steht.

Die Enttäuschung durch eine Wahl Niederlage kann dadurch aufgefangen werden, dass politische Überzeugungen geändert werden (Lernen) oder ein Austausch des Personals der Partei gefordert wird („im Protest gegen die enttäuschende Wirklichkeit weiterleben“ (Luhmann, 2008: 42)). Die Strategien sind funktional äquivalent, weil sie beide die Funktion erfüllen, die Selektivität des Politikmodells selbst latent zu halten. Die Demokratie hält weitere Strategien der Enttäuschungsverarbeitung bereit. Beispielsweise können, wenn an politischen Einstellungen festhalten wird, neue Parteien gegründet werden. Auch jede Verwaltungsentscheidung kann normativ verarbeitet werden, indem Rechtswege beschriftet werden. Kognitiv ergeben sich ebenfalls viele Möglichkeiten der Erlebnisverarbeitung, es lässt sich lernen, sich in der politischen Wirklichkeit zurechtzufinden und Enttäuschungen zu ertragen und Konsequenzen auf anstehende Wahlen zu vertagen.

Leicht ersichtlich ist das Entlastungsprinzip, das durch die Verknüpfung kognitiver und normativer Erwartungen wirkt. Es wird Erwartungssicherheit ermöglicht, indem sich gesellschaftliche Normen bilden, die „gegen ein gewisses Maß an widersprechender Faktizität immunisiert“ werden. Dieser normative Weltentwurf, der in erster Linie auf der Unterstellung basiert, dass andere ähnlich erwarten, erlangt Konsistenz, weil zur Entlastung und Enttäuschungskanalisation „kognitiv plausible Enttäuschungserklärungen“ verfügbar sind (Luhmann, 2008: 80). Beispielsweise ergibt sich für die Politik in Demokratien ein Sinnhorizont, innerhalb dessen beispielhaft das Gründen von Parteien, Rechtswege und politisches Engagement möglich, die gewaltsame Rebellion, das Ignorieren von Urteilen oder offene Korruption nicht möglich ist.⁶⁴ Das Austarieren kognitiver und normativer Erwartungen nimmt in Demokratien eine Form an, die Erwartungssicherheit bietet und gleichsam Enttäuschungsarbeit erlaubt. Dieser Weltentwurf demokratischer Politik fungiert „als Erzeugungsregel für Einzelerwartungen“ (Luhmann, 2008: 83) und ermöglicht die notwendige Konsistenz, die das Politiksystem benötigt um auf Basis ihrer Eigenwerte Komplexität aufzubauen, um gesellschaftliche Funktionen zu übernehmen.

Das bedeutet jedoch nicht, dass der Weltentwurf in seiner Gänze aktualisiert werden muss oder kann, um sich an ihm zu orientieren. Der Erlebniszusammenhang, den er ermöglicht und der als Wirklichkeit wirkt, ergibt sich wie jede Beobachtung, aufgrund adäquater Reduktion von Komplexität. Der Weltentwurf muss die System/Umwelt-Grenze des

⁶⁴ Diese Möglichkeiten bleiben tatsächlich „möglich“ haben jedoch zwangsläufig die gesellschaftliche und physische Isolation des „Täters“ zur Folge, ohne dass diese auf beachtenswerten Widerstand stößt. Der angesprochene Sinnhorizont ist begrifflich auch durch „gesellschaftliche Konvention“ gefasst.

beobachtenden Systems passieren⁶⁵. Dies geht notwendigerweise mit einem Bruch einher. Kein System kann sich mit der Komplexität seiner Umwelt direkt beschäftigen, sondern muss abstrahieren. Abstraktion erfüllt vorrangig die Funktion, kontextfreies Verstehen von Sinn zu ermöglichen. Eine Norm ist ja gerade eine Norm, weil sie keine konkrete Situation erfordert, in der sie sich als gültig beweisen muss. Je nach Abstraktionsgrad kann die Spezifikation vom „konkreten Wer, Wie, Wann, Wo des aktuellen Erlebens mehr und mehr abgelöst werden“ (Luhmann, 2008: 82). Die notwendige Abstraktion geschieht jedoch nicht beliebig. Zum einen kann nur entlang der drei Sinndimensionen abstrahiert werden. Zum anderen kommt es auf den Abstraktionsgrad an, ob die Unterscheidung kognitiver und normativer Erwartungen im Sinne der Entlastungsprinzipien funktioniert. Die Konsistenz des Erwartungszusammenhangs muss durch kognitive Enttäuschungsverarbeitung entlastet werden, darf aber auch nicht durch zu viele kognitive Veränderungen beeinflusst werden. Die Frage ist, „mit welchem Abstraktionsgrad eine Erwartungsordnung sich am reibungslosesten einrichten lässt“ (Luhmann, 2008: 85).

Auch der Machtkreislauf ist als Entlastungsprinzip beschrieben worden. Das lässt sich nun genauer fassen. Beschrieben wurde das Prinzip der Entscheidungsprämissen. Wenn Entscheidungen andere Entscheidungen beeinflussen, indem sie die Anzahl an Alternativen im Vorfeld reduzieren, liegt Entlastung vor. Der Machtkreislauf wird allerdings auch durch die Prinzipien des abstrahierenden Bezugs von Verhaltenserwartungen entlastet. Es lassen sich „Erwartungsprämissen“ (Luhmann, 2008: 89) entlang unterschiedlicher Abstraktionsgrade beschreiben. Allen ist gemein, dass sie sowohl kognitive als auch normative Strategien der Enttäuschungsverarbeitung bereithalten, da jeder Abstraktionsebene Verhaltenserwartungen zugerechnet werden können.

Personen - Verhaltenserwartungen können sich auf konkrete Personen und deren Handeln und Erleben beziehen (Luhmann, 2008: 85). *Rollen* – Rollen abstrahieren von Personen, da sie nicht mehr individualisieren. *Programme* – Von Rollenbezügen abstrahiert finden sich Programme. Sie ergeben sich durch spezifizierte Anwendungsbedingungen für Regeln. Ohne zu wissen, wer konkret als Person oder abstrakt durch Rollen verantwortlich ist, lassen sich Bezüge auf Verhaltenserwartung plausibilisieren. Handeln, das den Regeln eines Programms entspricht, ist richtig, weil sich die Billigung einer Regel übertragen lässt auf die Billigung einer Handlung (Luhmann, 2008: 88). *Werte* - Besonders abstrakt sind Werte. Sie orientieren sich am Konsens des gemeinsamen Weltentwurfs und beziehen sich kaum mehr auf konkretes Verhalten, sondern nur noch auf generalisierte Erwartungen. Dafür kann sich auf sie, bei adäquater Wahl des Wertes, ziemlich risikoarm bezogen werden.

Diese Quadrologie von Erwartungszurechnungen lässt sich für das politische System spezifizieren und vereinfachen. Für den politischen Machtkreislauf wurden mit Publikum, Politik und Verwaltung drei Instanzen der Zurechnung von Entscheidungen dargestellt. Diese Trilogie lässt sich auch für Erwartungen im Politiksystem nachzeichnen. Dies ist mit den noch grundlegenden Generalisierungen von Verhaltenserwartung auf Rollen, Institu-

⁶⁵ Die Abstriche, die dies bedeutet, sind im Begriff „Entwürfe“ bereits enthalten.

tionen und Normen darstellbar. Ausgangspunkt ist die in der Zeit stabilisierte Norm, die den oben beschriebenen Weltentwurf stützt. Ihre Stabilität basiert auf dem Einbau von Rollen und Institutionen (Luhmann, 1999: 57). Rollen reduzieren die Variationsbreite von Verhaltenserwartungen auf ein enges Maß und erlauben die plausible Verknüpfung beobachtbaren Verhaltens. Diese sachliche Generalisierung von Verhaltenserwartungen anhand von Rollen lässt sich, sofern „über solche Rollenbilder in einer Gruppe Konsens besteht“ (Luhmann, 1999: 58), institutionalisieren, also von zu konkreten Situationen und Personen lösen.

Aus der Kombination der vorgestellten Abstraktionsgrade und Generalisierungsstufen ergibt sich folgende Trilogie der Generalisierung von Verhaltenserwartungen in Politikmodellen: Politische Akteure, politische Institutionen, politische Werte. (1) Politische Akteure ergeben sich durch die Kombination von Rollen und Personen. Diese Zusammenfassung erscheint sinnvoll, da im Politiksystem der Entscheidungsprämisse Personal mehr Gewicht zugeschrieben wird als in anderen gesellschaftlichen Bereichen. Dies liegt vorrangig an der nicht in ihrer funktionalen Tragweite kommunizierbaren Zweck/Motiv-Unterscheidung. Die Motivation politischen Personals kann nicht allein über die adäquate finanzielle Entlohnung erklärt werden. Politisches Personal muss immer auch die Zwecke, die ansonsten eher der Rolle zugerechnet werden, als eigene darstellen, um Glaubwürdigkeit und Vertrauen zu suggerieren.⁶⁶ (2) Politische Institutionen bilden die zweite Stufe der Generalisierung von Verhaltenserwartungen. Mit ihnen sind alle gesellschaftlichen Einrichtungen gemeint, in denen politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. (3) Politische Werte bilden darüber hinaus den normativen Konsensbereich, an dem sich alle weiteren Verhaltenserwartungen orientieren. Politische Werte sind zeitlich stabil und lassen sich weder durch Aktionismus der politischen Akteure, noch durch konkrete Einzelentscheidungen politischer Institutionen plötzlich ändern.

Dass sich Verhaltenserwartungen auf diese Weise unterscheiden lassen ist von Bedeutung. Demokratie, das ist oben ausreichend dargestellt wurden, fungiert in vielen Bereichen gesellschaftlicher Kommunikation allein als Wert.⁶⁷ Es handelt sich um eine Semantik⁶⁸, die sich auf Werte wie freie, geheime, unabhängige Wahlen, Gleichberechtigung und weiterer Aspekte bezieht, die allesamt kaum detaillierten empirischen Überprüfungen standhalten

⁶⁶ Der „politische Akteur“ (Japp, 2006) hilft auch über das Problem hinweg, dass in der Politik Personen als Personen wahrgenommen werden, obwohl sie eigentlich kaum für tatsächliche Interaktion zur Verfügung steht. Der „politische Akteur“ ist trotz seiner Unerreichbarkeit für Interaktion ein individualisiertes Phänomen, über das nicht bei jeder Kenntnisnahme neu aufgeklärt werden muss. Wichtig ist, dass der „politische Akteur“ als Zurechnungsartefakt zur Verfügung steht und von Verfahren und Werten folgenreich unterschieden werden kann, beispielsweise, indem symbolische Politik und politische Verantwortlichkeit namentlich zugerechnet wird.

⁶⁷ „[Das] Erreichen höherer Komplexität im politischen System hat Demokratie zum universell gültigen normativen Postulat, zur Rechtfertigungsform von Politik schlechthin werden lassen“ (Luhmann, 1983: 38).

⁶⁸ Was man unter Demokratie verstehen kann, ist unbestimmt. Wenn es beim Verständnis einer „Regierung im Namen des Volkes“ bleibt, „ist das Wort (...) nahezu beliebig verfügbar“ (Luhmann, 2005: 147).

würden, jedoch als Werte anschlussfähig kommunizierbar sind.⁶⁹ Demokratische Verhaltenserwartungen beruhen somit auf normativen Ideen, die sich nur schwer verletzen lassen, da es sich durch seinen Unterschied zu den anderen Abstraktionsgraden schützen lässt. Der Nachbar kann mit der Bekundung überraschen, dass er der Wahl fern bleibt. Der Politiker oder Verwaltungsbeamte kann mit groben Fehlverhalten überraschen. Politische Programme und Gesetze können sich überraschend als kontraproduktiv erweisen. Parteien können mit merkwürdigen Beschlüssen überraschen. Jeweils beziehen sich die Verhaltenserwartungen auf Abstraktionsgrade, die die Demokratie selbst unbekümmert übersteht, weil durch die Differenzierung der Zurechnungen auf die Abstraktionsgrade und der Unterscheidung kognitiver und normativer Enttäuschungsverarbeitung ausreichend Strategien zur Verfügung stehen, die die Selektivität der Demokratie als Politikmodell latent halten. Vom Nachbarn kann man sich abwenden oder ihn überzeugen, Politiker und Verwaltungsbeamte lassen sich läutern oder ersetzen, politische Programme oder Gesetze lassen sich durchsetzen oder ändern. Auf jeder Abstraktionsebene stehen sowohl eher kognitiv als auch eher normativ geprägte Strategien des Lernens neuer Erwartungen oder Festhaltens alter Erwartungen zur Verfügung.

Der politische Wert Demokratie lässt sich als gemeinsamer Weltentwurf dem Publikum/Volk zuordnen. Dieser Konsens, der die Funktion erfüllt, die erste Ebene der doppelten Selektivität, also seine eigene Selektivität des demokratischen Politikmodells latent zu halten, wird durch den Einbau politischer Akteure und politischer Institutionen entlastet und somit gesichert. Denn konkrete Verhaltenserwartungen und konkrete politische Entscheidungen, die die doppelte Selektivität stets in sich (ver)bergen, werden nicht dem Wert Demokratie, sondern den anderen Abstraktionsgraden zugerechnet. Gemäß dieser Zuordnung lassen sich ebenfalls politische Akteure der Politik und politische Institutionen der Verwaltung zuordnen. Das Prinzip der Entscheidungsprämissen des demokratischen Machtkreislaufs und das vorgestellte Modell der Erwartungsprämissen lassen sich auf diese Weise kombinieren und plausibilisieren.

Auf Basis dieser Vorarbeit kann nun beschrieben werden, was es bedeutet, dem EU-Politikmodell vorzuwerfen, dass es weder über die Schnittstelle Publikum/Politik als Quelle für Entscheidungsprämissen, noch über politische Akteure als Abstraktionsebene für Generalisierungen von Verhaltenserwartungen des Publikums verfügt. Die idealtypisch vorgestellten Entlastungsprinzipien der Entscheidungsprämissen, noch die der Erwartungsprämissen funktionieren im EU-Politikmodell.

Ergänzend muss auch noch ein weiterer großer Unterschied zwischen nationalstaatlicher Demokratie und dem EU-Politikmodell genannt werden. Oben wurde bereits beschrieben, dass das EU-Politikmodell seit Gründung stetigem Wandel unterworfen ist. Eine letzte besonders invariable Rückversicherung des politischen Weltentwurfs, wie er sich in den

⁶⁹ Siehe die Zitate von Friedrich Merz und Oskar Lafontaine oben. Oder: „So democracy building is a fundamentally important task, both within a political community, and internationally, to help others benefit from the same right to exercise the rights of citizenship in a framework of pluralism.“ Von José Manuel Durão Barroso (Barroso, 2008).

meisten Nationalstaaten durch geschriebene Verfassungen und gelebte Tradition darbietet, fehlt. Das EU-Politikmodell befindet sich durch seine regelmäßigen Änderungen der Grundlagenverträge in stetigem Wandel. Ersichtlich ist dies beispielsweise an dem stetigen Zuwachs der Beteiligungsrechte des EU-Parlaments, der Reduktion der Anzahl der EU-Kommissare, der zunehmenden Öffnung des EU-Rats für Beobachter und externe Mitentscheider, der Veränderungen der Komitologie, der regionalen Verbreitung von EU-Büros in der ganzen Welt oder der Genese des Kollegialitätsprinzips und seiner Veränderungen zum Prinzip der Mehrheitsentscheidung. All dies sind Prozesse des Austarierens „tragbarer Komplexität und Enttäuschungslast“ (Luhmann, 2008: 41), die von der Wissenschaft aufwendig nachzuvollziehen versucht werden.⁷⁰

5.3 Variabilität / Stabilität

Der erste Schritt der Diagnose ist die Feststellung, dass das primäre Spannungsfeld der EU-Politik nicht in den oben genannten Ausprägungen von Supranationalität und Intergouvernementalität oder Regionalität und Subsidiarität, sondern in der grundlegenden Unterscheidung von Stabilität und Variabilität besteht. Diese Unterscheidung orientiert sich vorrangig an der oben aufgezeigten Notwendigkeit, dass das politische Verfahren der Rechtssetzung zwei Funktionen erfüllen muss. Die kollektiv bindende Entscheidung muss, wie ihr Name sagt, sowohl entschieden werden als auch kollektiv binden. Dass eine Trennung von Herstellung und Darstellung unzulässig ist, wurde gezeigt. Legitimation ist ein Aspekt der Entscheidungsherstellung selbst.

Legitimation ist jedoch kein grundlegendes Problem des EU-Politikmodells. Da es sich lediglich als neue Ebene installierte, konnte es auf die legitimatorischen Leistungen der nationalstaatlichen Ebene zurückgreifen. Die kollektive Bindung wird über die nationalen öffentlichen Verwaltungsapparate gesichert. Die Durchführung und Umsetzung rechtsetzender Entscheidungen funktioniert unabhängig der Herkunft des Gesetzestextes. Diese Unabhängigkeit ist gesichert, weil die nationalen Regierungen selbst an die EU-Entscheidungen gebunden sind. Diese Bindung wird durch die interaktionslastigen politischen Aushandlungsprozesse gesichert, in denen persönliche Beziehungen und Kommunikationsgeschichten wirken. Bislang bestand keine Notwendigkeit, diese rein instrumentelle Politik durch massenmedial getragene symbolische Politik zu entlasten.

Das europäische Publikum spielt als „Kollektiv“ für die EU-Politik eine untergeordnete Rolle. Die juristische Argumentation durch das Bundesverfassungsgericht, das einen Mangel an Demos und somit ein nicht tragbares Demokratiedefizit sieht, ist 2009 die gleiche wie 1993. Der Enttäuschungsdruck ist nicht so groß, als dass im EU-Politikmodell in dieser Hinsicht Umstrukturierungen vorgenommen werden mußten. Stattdessen zeigen sich im

⁷⁰ Einer derartigen Aufgabe mit unterschiedlichen Detailgraden stellen sich einige Texte. Beispielsweise für Institutionen: „Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der Europäischen Kommission“ (Kopp-Malek, Koch und Lindenthal, 2008) und Verfahren: „Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren – Bürokratische Integrationsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft“ (Bach, 1992).

EU-Politikmodell ganz andere Lernergebnisse. Statt eines Bezugs auf Publikum, das über Wahlen gebunden wird, gibt es einen erheblichen Einbezug von Betroffenen. Die politische Wahl, die den politischen Machtkreislauf am Schnittpunkt Publikum/Politik schließt, sichert zwar die Legitimation von politischen Ämtern, ihrer Besetzung und rechtsetzender Entscheidungen, bedeutet jedoch Nachteile. Die politische Wahl legitimiert nur Entscheidungen, die im politischen Machtkreislauf entschieden werden. Politische Entscheidungen, die im Machtkreislauf entschieden werden, erhalten ihre individuelle Billigung, durch die generalisierte Billigung des Machtkreislaufs. Da durch Wahlen allerdings meist nur Parlamente zur Entscheidung legitimiert wird, müssen alle politischen Anträge und Entscheidungen auch das Parlament selbst passieren. Sachfragen orientieren sich in ihrer Problemstellung jedoch nicht an der Planbarkeit ihrer Entscheidungsverfahren, sondern an Aspekten wie Anzahl der Betroffenen, Eiligkeit, Langfristigkeit, Gefahren, usw. Darüber hinaus sind an politischen Entscheidungen stets alle Parlamentarier beteiligt. Dass zwischen den Parlamentariern Unterschiede in fachlicher Qualifikation und zeitlicher Verfügbarkeit bestehen liegt auf der Hand. Die Problemlösung, dass in Fraktionen geschlossen abgestimmt wird, was Entlastung der Parlamentarier bedeutet, führt jedoch zunehmend zu Problemen. Die Fraktionsdisziplin steht bei externen Beobachtern in großer Kritik, führt sie doch dazu, dass nicht betroffene und fachfremde, die zudem zu kaum qualifizierten Aussagen in der Lage sind, über das Schicksal von Betroffenen abstimmen, die ihrerseits, neben den Wahlen, kaum weitere Einflussmöglichkeiten haben.⁷¹

5.4 Der Unterschied von Publikum und Betroffenen

Die EU-Politik hat aus diesen Problemen des nationalstaatlichen Demokratiemodells gelernt. Das Volk fehlt als Kategorie im EU-Politikmodell völlig. Auch das Publikum wird als solches nicht adressiert und es werden auch kaum Adressen für das Publikum, etwa Ortsbüros, bereitgehalten. Das Kollektiv stellt für die Bindung politischer Entscheidungen keine grundlegende Kategorie mehr dar. Einer der für folgende Beschreibungen grundlegendste Lernerfolg des EU-Politikmodells ist, zwischen einem diffusen, generalisierten Publikum und partikularen, spezifizierbaren Betroffenen zu unterscheiden. Das EU-Parlament setzte, als klassische „Volksvertretung“ zwar als direkt gewählte Institution immer mehr Beteiligungsrechte durch, im Vergleich zu den Entwicklungen und Differenzierungen der Rechtssetzungsverfahren steht diese Entwicklung jedoch weit zurück.

Statt *einem* Machtkreislauf, der *eine* „Form des Regierens“⁷² ermöglicht, wie sie aus den nationalstaatlichen Politikmodellen bekannt ist, entwickelten sich im EU-Politikmodell „mindestens 50 unterschiedliche Verfahren“ die durch die aktuellen Vertragswerke abgesichert sind (Wessels, 2008: 337ff). Die Variationsbreite der Rechtssetzungsverfahren

⁷¹ Dieses Phänomen lässt sich massenmedial sehr effektiv aufzeigen. Auch für die Abstimmung zum „Lissabonvertrag“ 2005 im Deutschen Bundestag gibt es ein Video, das die Ahnungslosigkeit der Parlamentarier vor Abstimmungen vorführt (Panorama, 2005).

⁷² „Die konstitutionellen Architekten, d.h. insbesondere die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat, haben bisher noch kein durchgängig anzuwendendes Regelwerk bzw. keine dominierende Form des Regierens entwickelt“ (Wessels, 2008: 337).

vergrößert sich durch die unterschiedlichen Entscheidungsregeln, die in diesen Verfahren zur Anwendung kommen.⁷³ Ganz grundlegend unterscheiden sie sich in der Hinsicht der Beteiligung der unterschiedlichen Institutionen, der Zurechnung von Kompetenzen und Initiativrechten und der Ermöglichung des Rechtswegs nach Entscheidungen. Grundlegend differenzieren sich die Politikfelder der EU in die drei Säulen Europäische Gemeinschaft, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Wessels (2008: 340) detailliert die Zuordnung von Verfahren und Politikfeldern weiter. Die Arbeit in den Politikfeldern Binnenmarkt, Haushalt, Geldpolitik, Fiskalpolitik, Beschäftigungspolitik, Außenhandelspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik, Gesundheits- und Bildungspolitik, Vertragsveränderungen, Beitritt neuer Mitgliedsstaaten wird in je eigenen Entscheidungszusammenhängen geleistet.

Für die Themenfelder der ersten Säule, der Europäischen Gemeinschaft, lassen sich unterschiedliche Entscheidungswege aufzeigen. Neben der Diversität der politischen Verfahren zeigt sich an dieser Stelle die zweite Eigenartigkeit des EU-Politikmodells. Denn die Frage, wie die Machtkreisläufe an der Stelle Publikum/Politik geschlossen werden, führt zu der schon genannten Differenzierung von Publikum und Betroffenen. Das neue am Politikmodell ist, dass das unorganisierte Publikum in dem Maß exkludiert wurde, wie das organisierte Publikum inkludiert wurde. In der empirischen Beschreibung der EU-Institutionen wurde darauf hingewiesen, dass beispielsweise die EU-Kommission mehr als alle europäischen Nationalstaaten auf externe Beratungs- und Entscheidungshilfen setzt und tatsächlich angewiesen⁷⁴ ist und externe Organisation sogar finanziell unterstützt.⁷⁵ So wenig wie dem Publikum die Möglichkeit eingeräumt wird, mittels Wahlen an Politik zu partizipieren, wird den betroffenen Organisationen die Möglichkeit eingeräumt, sich an den politischen Entscheidungen selbst direkt zu beteiligen. Das dies gänzlich andere Bindungswirkung hat liegt auf der Hand.

Die Unterschied zwischen Publikum und Betroffenen ist somit die Unterscheidung zwischen unorganisiertem und organisiertem Publikum. Der Ausschnitt des Publikums, der sich als so betroffen beobachtet, dass er die Hürde zur Organisation seiner partikularen Anliegen bewältigt und in Brüssel und Straßburg präsent ist, kann im EU-Politikmodell die Rolle des Betroffenen einnehmen und den jeweiligen, sachlich spezifizierten Machtkreislauf schließen. Es lässt sich durchaus formulieren, dass Betroffene, die gerade die Schwelle

⁷³ Auch in den nationalstaatlichen Politikmodellen unterscheiden sich die Verfahren und Entscheidungsregeln. Beispielsweise gestaltet sich die Arbeit in parlamentarischen Ausschüssen unterschiedlich oder es kommen direkt gültige Entscheidungen der Regierungskabinette oder Präsidialämter zum tragen. Auf allen Ebenen rechtsetzender Prinzipien, Verfahren und Entscheidungsregeln differenzierte sich im EU-Politikmodell jedoch eine nationale Politikmodelle übertreffende Variationsbreite aus (Wessels, 2008: 338f).

⁷⁴ Die Politiker der EU verfügen über keinen sachlich generalisiert verfügbaren Wissenschaftlichen Dienst, wie etwa der Deutsche Bundestag. Das Sammeln von Informationen außerhalb der eigenen Institutionen gehört somit zu den grundlegenden Prozessen im EU-Politikmodell, der zudem möglichst breit und auch unabhängig von konkreten Entscheidungsanlässen gestaltet wird.

⁷⁵ Wessels (2008: 234) spricht von „speziellen Expertengruppen und beratenden Ausschüssen“, Beamten aus den Mitgliedsstaaten, Verbandsvertreter und unabhängigen Sachverständigen. Der EU-Kommission sind etwa 1700 solcher Gruppierungen zugeordnet.

übertreten erfolgreich Protest zu organisieren, von der EU-Kommission zur politischen Mitgestaltung eingeladen werden. Der Begriff des Machtkreislaufs ist auch für diese Konstellation von Betroffenen, politischen Entscheidern und den durchsetzenden Verwaltungen immer noch gültig, weil der Zeitaspekt die gleiche Funktionsweise der rekursiven und antizipativen Entscheidungszusammenhänge erwirkt. Die Kommunikationen der Betroffenen wirken durch ihre Beteiligung, die Verläufe von Sondierungsgesprächen und Vorverhandlungen, Unterrichtungen und informalen Abstimmungen, als Prämissen für die Entscheidungen in den EU-Institutionen. Die Schnittpunkte Politik/Verwaltung und Verwaltung/Publikum orientieren ihre Funktionsprinzipien an denen des oben beschriebenen demokratischen Machtkreislaufs. Nur, dass die Bindung der Betroffenen nicht per Wahl, sondern einbezogenem politischen Engagement gesichert wird. Aufzeigen lässt sich dies auch an einem Vergleich von Budgets, die für politisches Engagement bereitgehalten werden. Während in Deutschland politische Parteien ab gewissem Wahlerfolg mit Wahlkampfkostenerstattungen rechnen können, hält die EU-Kommission Etats für Interessengruppen bereit, die ihre Arbeit, ähnlich wie junge politische Parteien, nur ungenügend selbst finanzieren können. Das EU-Politikmodell vernachlässigt die Rolle des pauschal inkludierten Publikums, kompensiert dies jedoch mit diesem anderen Inklusionsprinzip. Auch ohne Parteien werden so, für das Politiksystem wichtige Leistungen, wie die Rekrutierung von Spitzenpersonal, die Strukturierung von Programmen, Stellen und Kommunikationswege oder die Bereitstellung der Möglichkeit zu Formalisieren erfüllt. Dies nur nicht mehr in sachlich relativ spezifizierten politischen Parteien, sondern in sachlich spezifizierten „Interessensorganisationen“. Dies kann auch als Reaktion auf die Entwicklung in nationalen Politikmodellen gewertet werden, wie sie etwa zur Wahl des 17. Deutschen Bundestags beobachtet werden können, dass nämlich die „Volksparteien“ (CDU, SPD) schwächeln, während „Klientelparteien“ (Grüne, FDP, LINKE) Wahlerfolge erringen wie nie zuvor.

Die Ausdifferenzierung von Organisationen, besonders die Organisation von Ausschnitten des politischen Publikums in der Form Betroffene, ist ein Hinweis auf gesellschaftliche Evolution, wie sie systemtheoretisch beschrieben wird. Im Vergleich zur Administration früherer Gesellschaftsformen, etwa dem Zusammentreffen ganzer Stämme und Dörfer oder des interaktionslastigen Regierens am Hof des Monarchen, war das Publikum der Moderne der letzte Aspekt Politik, der nicht durch Organisation auffiel. Obwohl Wahlen (Luhmann, 2000: 253) und Meinungsumfragen (Luhmann, 2000: 228) bereits Organisation erforderten. Durch die Kreislaufmodelle der EU-Politik, die Betroffene direkt in die Entscheidung einbinden, wird auch eine weitere Paradoxie abgelöst. Die in der repräsentativen Demokratie präsenste Unterscheidung von Regierung und Regierten bzw. Politik/Verwaltung und Volk, die durch das Inklusionsprinzip des Machtkreislaufs bereits die Unterscheidung von Herrschern und Beherrschten zu Regierung und Regierte einebnet, wird in der EU-Politik weiter abgeschwächt. Die Transformation der *volonte de tous* zur *volonte generale* bleibt, zumindest als politische Adresse, aus. Dies ermöglicht auch die Beobachtung eines weiteren besonderen Merkmals. In der nationalstaatlichen Demokratie lässt sich ein Wählervotum nicht als Entscheidung zurechnen. Zu unwägbare sind die Motive der Wahl, zu unvorherseh-

bar sind die notwendigen Koalitionen, die auf ein Wählervotum folgen. Ein einzelner Bürger muss die Folgen seiner Stimmabgabe als Gefahr beobachten. Besonders in inhaltsleeren Wahlkämpfen wie dem zum 17. Deutschen Bundestag, ist kaum abschätzbar, was sachlich und personell auf die eigene Stimmabgabe folgt (Spreng, 2009). Demgegenüber stellen sich, für im EU-Politikmodell eingebundene betroffene Organisationen, politische Entscheidung im Schema des Risikos dar. Politische Entscheidungen lassen sich allen Beteiligten zurechnen. Selbst die Beobachtung, sich nicht genügend engagiert zu haben, kann auf die eigene Beteiligung zugerechnet werden.

Der nationalstaatliche Machtkreislauf hält an der Unterscheidung des Publikums als Adressat oder Autor politischer Kommunikation „ein Geheimnis“ parat (Luhmann, 2000: 265). Das Problem der Verknüpfung des Empfangs von Weisungen und der administrativer Belästigung des Einzelnen und die kollektive Ermächtigung der politischen Personen und Organisationen durch die Wahlen des Volkes, stellt sich im EU-Politikmodell nicht mehr. Die individuelle Bindung der Betroffenen geschieht über die individuelle Einbindung derselben in den Entscheidungsprozess. Unorganisierte Betroffene werden über die tradierten Verfahren der nationalstaatlichen Politikmodelle gebunden. Nicht zu unterschätzen ist der Mechanismus, dass politischer Protest ebenfalls ein Mindestmaß an Organisation erfordert. Sobald dieses Mindestmaß überschritten ist, greift jedoch die Gravitation des EU-Politikmodells, das über Partizipationsschnittstellen und Budgets derartige ‚kritische Massen‘ in die Verfahren einbezieht und bindet. Zahlenmäßig⁷⁶ dominieren nicht etwa die „üblichen Verdächtigen“ der Industrielobby die Expertengruppen rund um die Generaldirektionen der EU-Kommissionen, sondern Verbände mit den Schwerpunkten Gesundheit und Verbraucherschutz, Forschung und Umwelt. Die externen Gruppen setzen sich mehrheitlich aus NGOs, Forschungsinstituten, Universitäten und regionalen Interessengruppen⁷⁷ zusammen und genügen viel eher der Selbstbeschreibungsförmel des Lobbying: der Ausstattung der Entscheider mit Wissen, Erfahrungen und Kenntnissen (Wessels, 2008: 280ff). Im Vergleich zum parlamentarischen Lobbyismus, wie er in Deutschland bekannt ist, ist ersichtlich, dass die EU-Kommission sehr viel breitere Einflussmöglichkeiten für externe Gruppierungen bietet. Die Zugangshürden haben sich geändert. Beispielsweise beruht die Einflussnahme in Brüssel nicht nur auf interaktionslastigen Arbeitstreffen in Restaurants, sondern auch auf geregelten Interaktionen in den Räumlichkeiten der EU-Institutionen. Ein besonderes Merkmal, das durch diese Institutionalisierung auffällt, ist, dass bereits vor dem Beginn der Rechtssetzungsverfahren derartige Treffen stattfinden. Zum Dritten begegnen sich auf diese Weise externe Gruppierungen direkt. Der EU-Lobbyismus ist in vielen Hinsichten anders zu bewerten, als der parlamentarische Lobbyismus, wie er in den

⁷⁶ Auch wenn Zahlenmäßigkeit nur begrenzte Aussagekraft hat und beispielsweise die Größe einzelner Verbände unberücksichtigt lässt, lässt sich doch ein interessantes Phänomen aufzeigen. Im Vergleich wird Wirtschaftslobbyvereinigungen, gegenüber NGOs, aber ein „Effizienzvorsprung“ zugesprochen (Galbraith, 2007).

⁷⁷ Bereits seit den 1980er Jahren sind alle Bundesländer mit Büros in Brüssel vertreten. Hamburg und Schleswig Holstein schlossen sich zu einem „Hanse-Office“ zusammen, so sind es 15 Vertretungen auf Länderebene (Tömmel, 2007: 170). Gegenwärtig ist zu beobachten, dass sich auch deutsche Kommunen vermehrt direkt in Brüssel engagieren (Münch, 2005).

Nationalstaaten bekannt ist. Zum einen, weil in Brüssel jede Lobbyvereinigung nicht nur eine Gegenlobbyvereinigung zählt, sondern sich mit dieser auch direkt auseinandergesetzt werden muss. Zum anderen, weil sich der EU-Lobbyismus auf die EU-Kommission konzentriert, über den EU-Rat und die Prinzipien der Komitologie jedoch nationale politische „Gegenwehr“ praktiziert wird (Beichelt, 2006: 173).

Der Umbau des Politikmodells ist grundlegend. Zum einen führt die Diversität der Verfahren dazu, dass kaum noch von sachlicher Generalisierung gesprochen werden kann. Die Partizipations- und Repräsentationsprinzipien müssen in der Sachdimension unterschieden werden. Der Parlamentarismus der nationalstaatlichen Politikmodelle führte die Tradition fort, dass *ein* Zentrum politische Entscheidungen trifft. Die Zentrum/Peripherie-Unterscheidung scheint im EU-Politikmodell jedoch nur noch ein regionales Phänomen zu sein.⁷⁸ Zum anderen scheint sich die Form des EU-Politikmodells auch auf die Funktion der Politik auszuwirken. Die Diversität der Verfahren führt dazu, dass die Verfahren nicht die Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden bereithalten. Für jeden relevanten Ausschnitt des Kollektivs (Verbraucher, Bauern, Arbeitgeber bestimmter Branchen, usw.) stehen eigene politische Verfahren bereit, die unabhängig von den anderen Verfahren funktionieren und geändert werden können. Für die Einrichtung eines neuen Verfahrensweges und die Gründung neuer Institutionen ist allein ein positives Votum des Europäischen Rates notwendig, der, wie oben beschrieben, relativ unabhängig und potenziell halbjährig entscheidet. Die Ideen oder konkreten Entscheidungsvorlagen für neue Verfahren und Institutionen, die zum Teil als A-Punkte auch im Europäischen Rat nicht weiter debattiert werden, kommen dabei von den im betroffenen Verfahren Beteiligten (Institutionen und Expertengruppen) selbst. Oder, die Beteiligten des politischen Verfahrens sind pauschal ermächtigt, über ihre Verfahren zu entscheiden. Ein derartiges Recht genießt beispielsweise die EZB für die Geldpolitik (Wessels, 2008: 340). Die Verfassungslosigkeit ermöglicht dem EU-Politikmodell in allen Aspekten hohe Formbarkeit.

Dass diese Konstruktion sehr viel Variabilität bedeutet, jedoch nicht sehr viel Stabilität aufweist, können aktuelle Entwicklungen zeigen. Ein Thema im Frühjahr und Sommer 2009 ist die politische Reaktionen auf die Wirtschaftsentwicklungen. Sie ist ein besonderes politisches Anliegen, weil sie die Unterscheidung von Publikum und Betroffenen obsolet werden lässt, da kein partikularer Publikumsausschnitt als besonders betroffen identifiziert werden kann. Zumindest befriedigt der reine Rekurs auf die an der Finanzwirtschaft beteiligten Banken andere Interessengruppen nicht. Ohne diese Spezifizierung lässt sich aber diesem Thema kein Verfahren zuordnen, in dem es behandelt werden kann. Eine europäisch einheitliche Krisenbehandlung bleibt daher aus, während es in nationalstaatlichen politischen Zentren wie dem Deutschen Bundestag in Debatten und „Aktuellen Stunden“ politisch zentral behandelt werden kann. Die Berichterstattung des „EU-Krisengipfels“ am 19. Und 20. März 2009 wird somit, in diesem Sinne zu Recht, mit „Politik der kleinen

⁷⁸ Eine Analyse der Folgen des Subsidiaritätsprinzips, wie es im EU-Politikmodell angewendet wird, könnte zeigen, dass selbst „Brüssel“ kein Zentrum, sondern eher „letzte Instanz“ der EU-Politik darstellt.

Grüppchen“ betitelt, obwohl es ein Thema ist, das nicht in kleinen Grüppchen behandelt werden kann (Busse, 2009).

6 Fazit

Aus der Sicht bekannter nationalstaatlicher Politikmodelle und im Kontext der Veränderungen, die diese in den letzten Jahrzehnten unterlagen, erscheint das EU-Politikmodell als sinnvolle Konsequenz und ist, trotz seiner Andersartigkeit, nicht überraschend.

In der massenmedialen Beobachtung von Politik findet „Politikverdrossenheit“ einen zentralen Stellplatz. Oftmals wird sie mit dem Begriff „Parteienverdrossenheit“ sogar konkretisiert. Wie dargestellt, hat sich die Rolle von Parteien tatsächlich geändert. Wahlprogramme werden längst nicht mehr auf Parteitagen beraten und beschlossen, sondern als „Regierungsprogramme“ verteilt und gefeiert. Und auch das repräsentative Moment der Parteien im Parlament wurde, beispielsweise durch „Fraktionsdisziplin“ geschwächt. Sowohl die Verknüpfung von Parteien und gesellschaftlichen Schichten, wie auch Lagerwahlkämpfe gehören der Vergangenheit an. Auch der Parlamentarismus wird häufig mit dem Präfix „post-“, genannt. Parlamente, in denen Ausschüsse inhaltlich arbeiten und Reden, sofern sie noch gehalten und nicht zu Protokoll gegeben werden, massenmedialen Bedingungen genügen müssen, haben ihren Zweck verloren. Nicht zuletzt findet sich in der Gesellschaft kaum noch ein politisches Thema, das überhaupt befriedigend nationalstaatlich behandelt werden kann. Nicht unbegründet stellt sich die Politikwissenschaft die Frage: „Wozu braucht man Demokratie?“, samt Untertitel: „Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie“ (Abromeit, 2009).

Das EU-Politikmodell reagiert auf diese Veränderungen radikal aber konsequent. Mithilfe der politikwissenschaftlichen Deskription des EU-Politikmodells und der Wahl soziologischer Analysemittel ließen sich grundlegende Unterschiede im Vergleich europäischer und nationalstaatlicher Politikmodelle aufzeigen.

(1) Das EU-Politikmodell beruht nicht auf einem Machtkreislauf, dessen politisches Personal durch Wahlen ermittelt wird um in einer, die Bevölkerung repräsentierenden, Institution zu debattieren, zu arbeiten und zu entscheiden, sondern verfügt über eine Vielzahl von unterschiedlichen Entscheidungswegen, die sich den zeitlichen und sachlichen Erfordernissen anpassen.

(2) Ohne die Abordnung bzw. Beauftragung von Repräsentanten, ist im EU-Politikmodell keine parteiliche oder anders organisierte Behandlung politischer Unterstützung oder Enttäuschung notwendig. Politisches Engagement wird, sofern es eine gewisse Schwelle an Organisation überwindet, nicht pauschal wählend, sondern konkret mitentscheidend in das Politikmodell eingebunden. Im EU-Politikmodell findet keine nennenswerte Politik, sondern politische Verwaltung statt.

(3) Im EU-Politikmodell wird dem Volk keine Rolle zugeordnet. Das Volk kann nicht als Autor politischer Kommunikation beobachtet werden, noch werden ihm politische Adres-

sen im EU-Politikmodell zur Verfügung gestellt. Kompensiert wird dies durch eine stärkere und attraktivere Einbindung von Betroffenen.

(4) Im EU-Politikmodell spielen weniger regionale, als sachliche/thematische Unterschiede eine Rolle. Im EU-Politikmodell wird der Nationalstaat als Geltungs- und Legitimations-einheit aufgelöst. Agrar-, Fischerei-, Schwerindustrie-, Umwelt-, Forschungspolitik und viele weitere Politikfelder werden, innerhalb des EU-Territoriums, allein sachlich unterschieden.

Doch auch im Rahmen der hier getätigten Analyse bleibt die Frage, ob und wie demokratisch das EU-Politikmodell ist, offen. Da der Demokratiebegriff nur als Wert genutzt werden kann, der sich faktisch mit allen Merkmalen und Gegebenheiten aufladen lässt, ist diese Frage unbeantwortbar. Es konnte gezeigt werden, dass trotz der vielen Substitutionen, bislang selbstverständlich-demokratischer Merkmale, wichtige Punkte ungeklärt bleiben. Die funktionale Demokratiedefinition berief sich auf zwei Verfahren, das der Herstellung und das der Legitimation politischer Entscheidungen. Erstere wird im EU-Politikmodell ohne Frage erfüllt. Das EU-Politikmodell hält ‚ausreichend‘ Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden parat. Die Legitimation von politischen Entscheidungen, die in den EU-Institutionen entschieden werden, beruht jedoch fast ausschließlich auf der Verknüpfung der Bürger und der nationalen, öffentlichen Verwaltungen, die als Instanz der Umsetzung jeglicher Gesetze fungieren. Dass diese Verknüpfung auf dem Wohlwollen der nationalen Regierungen beruht, dergegenüber die öffentlichen Verwaltungen opportun entscheiden, birgt das potenzielle Problem in sich, dass einzelne nationale Regierungen der EU-Gefolgschaft verweigern. Es gibt bislang keinen Alternativplan, für den Fall, dass nationale Regierungen von den EU-Institutionen nicht mehr „auf Linie gebracht“ werden können.

Von der Abstimmungsniederlage des »Verfassungsvertrages« 2005 abgesehen, ist die EU in keiner Weise „krisenerprobt“. Mit den Weltwirtschaftsproblemen seit 2008 und den hohen Hürden für den »Vertrag von Lissabon« durch nationales Verfassungsrecht zeichnen sich jedoch Krisen ab, die das EU-Politikmodell auf die Probe stellen. Erst nach der Beobachtung dieser nächsten Etappen, wenn ersichtlich wird, ob Proteste und Richtersprüche die Selektivität des EU-Politikmodells selbst unangetastet lassen, lässt sich sinnvoll klären, ob das EU-Politikmodell einem soziologischen Anspruch, der sich mit dem Begriff Demokratie verbindet, genügt. Trotz dieser offensichtlichen Fragen bezüglich der Folgeprobleme, stellt die Struktur des EU-Politikmodells eine Leistungssteigerung gegenüber den nationalstaatlichen Politikmodellen dar.

7 Literaturverzeichnis

- Abromeit, H. (2003) 'Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Abromeit, H. (2009) *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*, VS Verlag.
- Agamben, G. (2004) *Ausnahmezustand*, Suhrkamp.
- Bach, M. (1992) 'Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren', *Zeitschrift für Soziologie, Jg. 21 Heft 1*, pp. 16 - 30.
- Bader, K.S. (1962) *Dorfgenossenschaft und Dorfgemeinde*, Hermann Böhlau Nachfolger.
- Baecker, D. (2007) 'Das Relativitätsprinzip', in ders. *Studien zur nächsten Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Barroso, J.M.D. (2008) *Rede: "Political Foundations in Democracy Promotion, Development cooperation and Political Dialogue"*, gehalten am 13. Nov. 2008 in Brüssel, Verfügbarkeit: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/708>.
- Beichelt, T. (2006) 'Politik in Europa zwischen Nationalstaaten und Europäischer Union', in Beichelt, T., Choluj, B., Rowe, G. und Wagener, H.-J. *Europa-Studien*, VS Verlag.
- Biegi, M. (2008) *Demokratie, Recht und Legitimität im 21. Jahrhundert*, VS Verlag.
- Böckler, S. (2007) 'Grenze' und frontier: Zur Begriffs- und Sozialgeschichte zweier Schließungsparadigmen der Moderne', in Deger, P. und Hettlage, R. *Der europäische Raum: Die Konstruktion europäischer Grenzen*, VS Verlag.
- Brocker, M. (2007) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Bundesregierung (2009) *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP (Drucksache 16/11471): Drucksache 16/11585*.
- Busse, N. (2009) *Politik der kleinen Grüppchen* in FAZ vom 01.03.2009.
- BVerfG (2009) 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1 - 421), 30.06.2009.
- Döring, L. (2004) *Fundament für Europa: Subsidiarität, Föderalismus, Regionalismus*, LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster.
- FAZ (2009) *"Referendum in Irland am 2. Oktober"* in FAZ vom 30.07.2008. Verfügbarkeit: <http://www.faz.net/s/RubDDDBABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EEDIE60E14B1F4D27A73175D6AFA6330C~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
- FDP (2008) *Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag: EU-Verbot von Glühbirnen und Ökobilanz von Energiesparlampen - Drucksache 16/11471*.
- Federmann, F. (2007) *Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union*, Josef Eul Verlag.
- Fuchs, P. (1997) 'Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie', *Soziale Systeme Heft 1*, pp. 57 - 79.
- Galbraith, J. (2007) 'Effektives Lobbying in Brüssel: Eine Analyse und zwölf Tipps', in Dagger, S. und Kambeck, M. *Politikberatung und Lobbying in Brüssel*, VS Verlag.

- Grünen, F.B.9. (2007) *Antrag im Bundestag: "Stromeinsparung voranbringen (G-SIG: 16011888) / Drucksache: BT -DRS 16/4760.*
- Gusy, C. (1989) 'Demokratische Repräsentation', *Zeitschrift für Politik Jg. 3/1989.*
- Hereth, M. (2007) 'Montesquieu, Vom Geist der Gesetze (1748)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Höffe, O. (2007) 'Aristoteles, Politik (ca. 345-325 v. Chr.)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Holenstein, A. (1991) *Die Huldigung der Untertanen. Rechtskultur und Herrschaftsordnung (800-1800)*, Lucius & Lucius.
- Huber, H. und Häberle, P. (1996) *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Band 44)*, Mohr Siebeck.
- Huth, L. (277) 'Repräsentative Personen', in Huth, L. und Krzeminski, M. (ed.) *Repräsentation in Politik, Medien und Gesellschaft*, Königshausen u. Neumann.
- Immerfall, S. (2006) *Europa, politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung: eine Einführung*, VS Verlag.
- Japp, K.P. (1999) 'Rezension: Tine Stein, Demokratie und Verfassung an den Grenzen des Wachstums', *Soziologische Revue Jg. 22*, pp. 455 - 458.
- Japp, K.P. (2006) 'Politische Akteure', *Soziale Systeme Heft 2*, pp. 222 - 246.
- Japp, K.P. und Kusche, I. (2004) 'Die Kommunikation des politischen Systems: Zur Differenz von Herstellung und Darstellung im politischen System', *Zeitschrift für Soziologie Jg. 33, Heft 6*, pp. 511 - 531.
- Jörges, H.-U. (2009) "Das entmündigte Volk" in *Stern vom 31.07.2009. Verfügbarkeit: <http://www.stern.de/politik/deutschland/zwischenruf/zwischenruf-das-entmuendigte-volk-707783.html>.*
- Kantner, C. (2004) *Kein modernes Babel: Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit*, VS Verlag.
- Kersting, W. (2007) 'Thomas Hobbes, Leviathan (1651)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Kieserling, A. (2004) 'Die Soziologie der Selbstbeschreibung: Über die Reflexionstheorie der Funktionssysteme und ihre Rezeption der soziologischen Theorie', in ders. *Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung*, Suhrkamp.
- Kohler-Koch, B., Conzelmann, T. und Knodt, M. (2004) *Europäische Integration - Europäisches Regieren*, VS Verlag.
- Kopp-Malek, T., Koch, M. und Lindenthal, A. (2008) *Die Europäische Kommission als lernende Organisation? Die Umsetzung des umweltpolitischen Integrationsprinzips in ausgewählten Generaldirektionen der europäischen Kommission*, VS Verlag.
- Krause, D. (2005) *Luhmann-Lexikon*, Lucius & Lucius UTB.
- Lange, S. (2003) *Niklas Luhmanns Theorie der Politik - Eine Abklärung der Staatsgesellschaft*, Westdeutscher Verlag.
- Lauth, H.-J. (2006) *Vergleichende Regierungslehre eine Einführung*, VS Verlag.
- Lemke, C. (2003) 'Der supranationale Charakter einer europäischen Bürgerschaft', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.

- Lienen, B.H. (1992) *Obern- und Niederntudorf 1300 - 1600*, Bielefeld.
- Luhmann, N. (1981) *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Günter Olzog Verlag.
- Luhmann, N. (1983) *Legitimatino durch Verfahren*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1983) *Politische Planung*, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, N. (1984) *Soziale Systeme*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1989) 'Theorie der politischen Opposition', *Zeitschrift für Politik Jg. 1*.
- Luhmann, N. (1990) 'Gesellschaftliche Komplexität und öffentliche Meinung', in ders. *Soziologische Aufklärung 5*, Opladen.
- Luhmann, N. (1992) 'Die Beobachtung der Beobachter im politischen System: Zur Theorie der Öffentlichen Meinung', in Wilke, J. *Öffentliche Meinung, Theorie, Methoden, Befunde, Beiträge zu Ehren von Elisabeth Noelle-Neumann*, Alber.
- Luhmann, N. (1993) 'Staat und Staatsräson im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik', in ders. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1993) 'Wie ist soziale Ordnung möglich?', in ders. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1994) 'Europa als Problem der Weltgesellschaft (Vortrag)', *Berliner Debatte 2/1994*, pp. 3 - 7.
- Luhmann, N. (1995) *Das Recht der Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1999) 'Die Soziologie des Wissens: Probleme ihrer theoretischen Konstruktion', in ders. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1999) *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (2000) *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2003) *Macht*, Lucius & Lucius UTB.
- Luhmann, N. (2005) 'Die Weltgesellschaft', in ders. *Soziologische Aufklärung 2: Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005) 'Enttäuschung und Hoffnung. Zur Zukunft der Demokratie', in ders. *Soziologische Aufklärung 4*.
- Luhmann, N. (2008) 'Ideengeschichte in soziologischer Perspektive', in ders. *Ideenevolution*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2008) *Rechtssoziologie*, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2009) 'Persönliches Vertrauen', in ders. *Vertrauen*, Lucius & Lucius UBT.
- Marx, K. und Engels, F. (1976) 'Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts', in dies. *Karl Marx/ Friedrich Engels - Werke*, (Karl) Dietz Verlag.
- Merle, J.-C. (2007) 'Johann Gottlieb Fichte, Der geschlossene Handelsstaat (1800)', in Brouck, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Merz, F. und Lafontaine, O. (2008) *Sendung: "Maybritt Illner" im ZDF, 30.10.2008*.
- Mitteis, H. (1944) *Der Staat des hohen Mittelalters: Grundlinien einer vergleichenden Verfassungsgeschichte des Lehnszeitalters*, H. Böhlau Nachfolger.

- Mitterauer, M. (2003) *Warum Europa?: mittelalterliche Grundlagen eines Sonderwegs*, C.H.Beck.
- Münch, C. (2005) 'Nordrhein-westfälische Kommunen in Europa', in Alemann, U.v. und Münch, C. *Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem*, VS Verlag.
- Münch, C. (2006) *Emanzipation der lokalen Ebene? - Kommunen auf dem Weg nach Europa*, VS Verlag.
- Münkler, H. (2007) 'Niccolò Machiavelli, Der Fürst (1513)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Nonnenmacher, G. (1989) *Die Ordnung der Gesellschaft*, Acta humaniora.
- Panorama (2005) *Abstimmung der Ahnungslosen - Die EU-Verfassung im Bundestag: Beitrag in der Sendung "Panorama" vom 12.05.2005 in der ARD. Verfügbarkeit: <http://daserste.ndr.de/panorama/media/euverfassung100.html>*.
- Pickel, S., Pickel, G., Lauth, H.-J. und Jahn, D. (2008) *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft - Neue Entwicklungen und Anwendungen*, VS Verlag.
- Prantel, H. (2009) *"Das Parlament als Farce" in Süddeutsche Zeitung vom 03.07.2009. Verfügbarkeit: <http://www.sueddeutsche.de/politik/655/479149/text/>*.
- Rucht, D., Richter, E. und Klein, A. (2003) 'Einführung: Zugänge zur Demokratiefrage in der EU', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Rüdiger, R. (2007) 'Politische Parteien auf der Suche nach Neuorientierung', in Rüdiger, R. *Bundesrepublik Deutschland- politisches System und Globalisierung: Eine Einführung*, Waxmann Verlag.
- Schwanitz, D. (1999) *Bildung, alles was man wissen muss.*, Eichborn.
- Sommer, M. (2007) *Desinteresse, Frust, Wählerabstinenz: Die europäische Union in der Krise: Ausmaß und Gründe für die EU-verdrossenheit*, GRIN Verlag.
- Spreng, M. (2009) *Fehlstart für Schwarz-Gelb?, Verfügbarkeit (01.09.2009): <http://www.sprengsatz.de/?p=2058>*.
- Stern, L., Bartmuss, H.J. und Gericke, H. (1964) *Deutschland in der Feudalepoche von der Mitte des 11. Jh. bis zur Mitte des 13. Jh.*, Deutscher Verlag der Wissenschaften.
- Strünck, C. (2002) 'Where is the party? US-amerikanische Parteien im Strudel der politischen Kommunikation', in Alemann, U.v. und Marschall, S. *Parteien in der Mediendemokratie*, Westdeutscher Verlag.
- Tauss MdB, J. (2009) *Bundestagsdebatte: "Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union" am 26.08.2009 (232. Sitzung des 16. deutschen Bundestags)*.
- Tenscher, J. (2005) *Wahl-Kampf um Europa: Analysen aus Anlass der Wahlen zum europäischen Parlament 2004*, VS Verlag.
- Theimer, W. (1973) *Geschichte der politischen Ideen*, Bern: A. Francke AG.
- Tömmel, I. (2007) *Das politische System der EU*, Oldenbourger.

- Trausch, G. (1995) 'Der Schuman-Plan zwischen Mythos und Realität - Der Stellenwert des Schuman-Planes', in Hudemann, R., Kaelble, H. und Schwabe, K. *Historische Zeitschrift - Europa im Blick der Historiker*, Oldenbourg.
- Trenz, H.-J. (2003) 'Einführung: Auf der Suche nach einer europäischen Öffentlichkeit', in Klein, A., Koopmans, R., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Trenz, H.-J. (2006) "'Banaler Europäismus". Eine latente Kategorie der Europäisierung politischer Kommunikation', in Wolfgang R., L. und Latzer, M. *Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel: eine transdisziplinäre Perspektive*, Springer.
- Trenz, H.-J., Klein, A. und Koopmans, R. (2003) 'Demokratie-, Öffentlichkeits- und Identitätspolitik in der EU: Diagnose und Therapiefähigkeit', in Klein, A., Koopmans, R., Trezn, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Volkert, W. (2004) *Kleines Lexikon des Mittelalters: Von Adel bis Zunft*, C.H.Beck.
- Weber, M. (2005) '6. Feudalismus', in ders. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Zweitausendein.
- Weisenfeld, E. (1997) *Geschichte Frankreichs seit 1945*, C.H.Beck.
- Wessels, W. (2008) *Das politische System der Europäischen Union*, Suhrkamp.
- Wikipedia (2009) *Europawahl 2009 - Wahlergebnis, Verfügbarkeit (01.09.2009)*: http://de.wikipedia.org/wiki/Europawahl_2009.
- Wobbe, T. (2005) 'Die Verortung Europas in der Weltgesellschaft', *Zeitschrift für Soziologie, Sonderheft "Weltgesellschaft"*, pp. 348 - 373.
- Zehnpfennig, B. (2007) 'Platon, Politeia (nach 385 v. Chr.)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.