

Braucht die EU eine eigene Identität?

Thalmaier, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Thalmaier, B. (2005). *Braucht die EU eine eigene Identität?* (CAP Studie, 1/2005). München: Universität München, Sozialwissenschaftliche Fakultät, Centrum für angewandte Politikforschung (C.A.P) Bertelsmann Forschungsgruppe Politik. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-195947>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Bettina Thalmaier

Braucht die EU eine eigene Identität?

Dr. Bettina Thalmaier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P). Dieses Papier ist im Rahmen des Projekts 'Das größere Europa' entstanden, das die Bertelsmann Stiftung gemeinsam mit der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am C·A·P durchführt. Der vorliegende Beitrag erscheint ebenfalls in: Helmut Heit (Hrsg.): Die Werte Europas. Verfassungspatriotismus und Wertegemeinschaft in der EU? Reihe Region – Nation – Europa. Herausgegeben von Prof. Dr. Heinz Kleger, Band 31.

Inhalt

Zusammenfassung	4
<hr/>	
1. Einleitung	5
2. Die spezielle Legitimationsproblematik der EU anhand der klassischen integrationstheoretischen Paradigma	5
3. Die Erforderlichkeit eines mehrdimensionalen Legitimationskonzepts aus Sicht des <i>New Governance</i>-Paradigmas	7
4. Die soziale Legitimität der EU	10
<hr/>	
Anmerkungen	14

Braucht die EU eine eigene Identität?

Zusammenfassung

Die klassischen intergrationstheoretischen Paradigmen – das föderale, das funktionalistische und das intergouvernementalistische – betrachten die Legitimationsproblematik europäischer Politik jeweils aus einer input-, output- oder identitätsorientierten Perspektive. Die Fixierung auf einen vorrangigen Legitimationsmodus bei den Vorschlägen zur Reform der EU führt jedoch implizit stets zur Schwächung eines anderen Legitimationsstrangs. Die zur Erhöhung der Legitimität der EU angebotenen Optionen versprechen im Ergebnis daher keinen Legitimitätsgewinn. Aus Sicht neuerer, sehr heterogener Integrationsansätze, wozu insbesondere der *Multi-Level Governance*-Ansatz gehört, wird für die Reform der EU hingegen ein mehrdimensionales Konzept benötigt, das alle drei Dimensionen von Legitimität berücksichtigt und diese entsprechend dem spezifischen Charakter der EU als Gebilde *sui generis* gegenseitig ausbalanciert. Speziell die soziale Legitimität des europäischen Regierens hängt jedoch nicht *nur* von der Rückkoppelung der europäischen Politik an die Strukturen und Prozesse der nationalen Demokratien ab, sondern vielmehr kann sich diese auch auf einen eigenen Demos, der allerdings erst in Ansätzen vorhanden, aber entwicklungsfähig ist, stützen. Die Anforderungen, die dabei konkret an eine kollektive Identität der europäischen Bürger als Funktionsbedingung europäischer Demokratie zu stellen sind, sind aber geringer als im Nationalstaat, da ein solcher – entsprechend dem *Multi-Level Governance*-Ansatz – auf europäischer Ebene nicht angestrebt wird. Die nicht zu leugnende empirische Änderungsresistenz der historisch gewachsenen (vor allem nationalen) Identitäten hat dazu geführt, das typische Charakteristikum einer möglichen EU-Identität in der Heterogenität und Pluralität der europäischen Staaten und Kulturen („Vielfalt in der Einheit“) zu sehen. Jedoch erscheint eine europäische Identität als offene, post-national-universalistische Identität – so sympathisch sie auch sein mag – kaum denkbar, ist doch auf der Grundlage sozialpsychologischer Ansätze stets auch eine Abgrenzung nach außen als konstitutives Merkmal erforderlich. Die Kongruenz gemeinsamer Wertvorstellungen im EU-Binnenverhältnis kann daher nicht als ausreichend angesehen werden. Andererseits ist eine *scharfe* Außenabgrenzung im Sinne eines festen Feindbildes zur kollektiven Identitätsbildung bei multiplen Identitäten, wie sie in der EU im Entstehen begriffen sind, nicht notwendig. Diese Anforderungen gilt es zu beachten, wenn über politische Maßnahmen und Strategien zur Herausbildung bzw. Verstärkung einer europäischen Identität nachgedacht wird.

1. Einleitung

Viele sehen eine erfolgreiche Ratifikation des im Oktober 2004 unterzeichneten Vertrages über eine Verfassung für Europa unter anderem deswegen als erforderlich an, weil er als einheitliches, sichtbares und symbolisch aufladbares europäisches Verfassungsdokument einen wesentlichen Beitrag zur stärkeren Identifikation der europäischen Bürger mit der Europäischen Union (EU) leisten könne. Andere bezweifeln nicht nur den Erfolg einer damit verfolgten Strategie der „Integration durch Verfassung“, sondern bestreiten bereits die Notwendigkeit einer eigenständigen Identität der EU. Je nachdem, welcher „EU-Philosophie“ man folgt, wird das Fehlen eines europäischen „Zusammengehörigkeitsgefühls“ nur unzureichend problematisiert, ein „Wir-Bewusstsein“ als nicht erforderlich gewertet oder eine europäische Identität als *per se* unmöglich angesehen. Wird eine weitere Vergemeinschaftung in einzelnen Bereichen auch in Zukunft vorangetrieben und damit verbunden eine engere politische Gemeinschaft angestrebt, so erscheint eine verstärkte Herausbildung einer europäischen Identität unter legitimationstheoretischen Gründen jedoch notwendig. Denn diese Frage stellt sich in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Legitimationsproblematik der EU, da drei Dimensionen von Legitimität existieren: Neben der Input-Legitimität und der Output-Legitimität ist auch für die EU als politische Ordnung jenseits des Nationalstaates die soziale und damit die identitätsorientierte Legitimität von entscheidender Bedeutung. Im Folgenden soll auf der Basis neuerer Theorieansätze (insbesondere dem *Multi-Level Governance*-Ansatz) ein mehrdimensionales Legitimationskonzept dargelegt werden, das – im Gegensatz zu den klassischen integrationstheoretischen Paradigma – keine integrationstheoretisch einseitig orientierte Lösungsstrategie verfolgt. Dabei spielt die Herausbildung einer europäischen Identität eine maßgebliche Rolle, deren Anforderungen abschließend kurz erläutert werden sollen.

2. Die spezielle Legitimationsproblematik der EU anhand der klassischen integrationstheoretischen Paradigmen

Die klassischen integrationstheoretischen Paradigmen¹ – das föderale, das intergouvernementalistische und das funktionalistische – zeichnen sich durch zahlreiche legitimationstheoretische Defizite aus. Indem die Legitimationsproblematik europäischer Politik jeweils aus einer input-, output- oder identitätsorientierten² Perspektive betrachtet wird, werden die jeweils anderen Möglichkeiten der Legitimationsbeschaffung ausgeblendet. Dies hat weitreichende Konsequenzen für die in Wissenschaft und Politik diskutierten Vorschläge zur Reform der EU, da sie sich ebenfalls – entsprechend den implizit zugrundegelegten Paradigmen – regelmäßig vorrangig³ an einem der drei genannten Legitimationsmodi ausrichten.⁴

Legitimationstheoretische Defizite

Aus Sicht des föderalen Paradigmas verfügt die EU über ein Demokratiedefizit, das angesichts der legitimatorischen Orientierung am parlamentarischen Verfassungsstaat nur durch die Weiterentwicklung zu einem staatlichen Gebilde behoben werden kann. Zur Reform der EU wird dementsprechend die Stärkung der eigenständigen demokratischen Legitimation des europäischen Regierens durch eine weitere Parlamentarisierung der EU, insbesondere die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge der EU, vorgeschlagen. Damit verbunden ist eine primär input-orientierte Reformstrategie, die auf eine verstärkte Partizipation der Bürger am europäischen Entscheidungsprozess setzt.

Föderales Paradigma

Die problemunangemessene Staatszentriertheit des Paradigmas hat jedoch zur Folge, dass Demokratie und Legitimität gleichgesetzt werden. Die Legitimation durch Output als eine allgemein anerkannte Legitimitätskategorie wird demgegenüber nicht herangezogen. Das ist umso verwunderlicher, als die output-orientierte Legitimationsstrategie für die EU von herausragender Bedeutung ist.⁵ Zudem gerät durch die Orientierung an der staatlichen Organisationsform die Frage, ob nicht die Errichtung eines europäischen Bundesstaates mit noch viel größeren Legitimitätsproblemen und Akzeptanzeinbußen bei den Bürgern verbunden wäre, in den Hintergrund. Vielmehr wird eine rein formale, demokratietheoretische Betrachtungsweise verfolgt, d.h. die soziokulturellen und strukturellen Bedingungen von Demokratie in Form einer belastbaren kollektiven Identität und von intermediären Strukturen werden vernachlässigt. Die Demokratiefähigkeit der EU wird stillschweigend unterstellt, die Identitätsfrage spielt keine oder nur eine untergeordnete Rolle.⁶ Durch eine solche input-orientierte Reformstrategie wird zwar die formale demokratische Qualität der EU und – so ist zu vermuten – auch die Akzeptanz der Entscheidungen auf europäischer Ebene bei den Bürgern erhöht. Jedoch kann auch durch die formale Angleichung des Entscheidungssystems der EU an die demokratischen Standards der Mitgliedstaaten die Verringerung innerstaatlicher Demokratie durch die Einschränkung der vermittelnden Legitimationskraft der Mitgliedstaaten und ihrer Parlamente auf der europäischen Ebene nicht ausreichend kompensiert werden, da es an den notwendigen strukturellen Voraussetzungen in Form einer übergreifenden Identitäts- und Solidargemeinschaft der Unionsbürger fehlt, die Mehrheitsentscheidungen und Solidarleistungen auf europäischer Ebene akzeptabel machen.

Intergouvernementalistisches
Paradigma

Auch das intergouvernementalistische Paradigma vernachlässigt die Möglichkeiten der Legitimation durch Output. Zudem könne eine Legitimation europäischer Politik nur indirekt über die Mitgliedstaaten erfolgen, da die EU kein Staat sei und daher nicht in gleicher Weise der parlamentarisch-demokratischen Legitimation bedürfe wie die Hoheitsgewalt im Rahmen des Nationalstaats. Der Hinweis auf die durchaus bestehende rechtlich-formale Legitimität der EU greift jedoch zu kurz: Als politisches System, das zu selbständiger Rechtsetzung und damit zur Herrschaftsausübung imstande ist, bedarf die EU insofern einer eigenständigen demokratischen Legitimation, als man prinzipiell an der Demokratie als der einzig möglichen Form der Legitimation von Herrschaft festhält.

Indem zur Reform der EU die Stärkung der vermittelnden Legitimationskraft der Mitgliedstaaten insbesondere durch eine Stärkung der nationalen Parlamente vorgeschlagen wird, berücksichtigt das intergouvernementalistische Paradigma zwar die Frage der Demokratiefähigkeit der EU. So müsse jede Reform der EU darauf ausgerichtet sein, die Nationalstaaten als Garanten der Demokratie zu stärken, weil nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen sozio-kulturellen Voraussetzungen und Strukturen vorhanden sind, die erst eine *reale* Demokratie ermöglichen. Die EU hingegen könne bislang nicht als demokratiefähig angesehen werden; ihr fehle die soziale Legitimität. Eine solche identitätsorientierte Reformstrategie trägt damit der Tatsache Rechnung, dass kein übergreifendes „Wir-Gefühl“ in den Bevölkerungen der die EU konstituierenden Staaten vorliegt. Wenn jedoch bestimmte Politikfelder effektiv nur durch eine Vergemeinschaftung bearbeitet werden können, eine Übertragung der entsprechenden Kompetenzen und eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen aber unter Berufung auf die fehlende Demokratiefähigkeit der EU unterlassen

werden, dann erweisen sich die Mitgliedstaaten gegenüber der eigenen Bevölkerung als nicht handlungsfähig.

Demgegenüber kann dem funktionalistischen Paradigma naturgemäß nicht vorgeworfen werden, es übersehe die technokratisch-utilitaristische Begründung europäischer Herrschaftsausübung. Jedoch unterschlagen technokratische Theorien die eigenständige legitimatorische Bedeutung von Inputs, wie insbesondere demokratische Partizipationsmöglichkeiten der Bürger. Eine effiziente Aufgabenerfüllung *allein* kann die EU als Herrschaftsverband nicht rechtfertigen, weil unter normativen Gesichtspunkten eine demokratische Legitimation europäischer Politik erforderlich ist, will man der Demokratie als prinzipiell einzig legitime Form von Herrschaftsausübung Rechnung tragen. Trotz nicht unerheblicher Integrationsfortschritte im Laufe der europäischen Integration ist zudem die Identifikation der Bürger mit der EU nicht angewachsen, sondern stagniert auf niedrigem Niveau. Dies widerspricht den Hypothesen der Neofunktionalisten, dass zunehmende Integration als solches eine europäische Identität entstehen lasse.

Funktionalistisches Paradigma

Die Reformoption aus Sicht dieses Paradigmas sieht vor, angesichts fortschreitender ökonomischer Interdependenzen das bestehende technokratische Regime unter Beibehaltung einer schwachen demokratischen Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene auszubauen. Diese output-orientierte Reformstrategie würde zwar die Handlungsfähigkeit nationaler Politik durch eine Verbesserung der Problemlösungsfähigkeit der Mitgliedstaaten aufrechterhalten. Die dazu erforderliche weitere Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene würde aber das institutionelle Demokratiedefizit der EU noch verstärken und die indirekte, über die Mitgliedstaaten vermittelte demokratische Legitimation weiter schwächen.

Von den klassischen integrationstheoretischen Paradigma werden folglich idealtypisch formuliert drei Optionen zur Erhöhung der Legitimität der EU angeboten: eine formale europäische Demokratie, eine einflusslose nationale Demokratie oder eine Technokratie.⁷ Die drei in der gegenwärtigen Debatte vorherrschenden Reformansätze erscheinen jedoch allesamt als unakzeptabel, weil sie im Ergebnis keinen Legitimitätsgewinn versprechen.⁸ Der Grund dafür ist, dass die jeweilige Fixierung auf einen vorrangigen Legitimationsmodus bei den Vorschlägen zur Reform der EU implizit stets zur Schwächung eines anderen Legitimationsstrangs führt.

Kein Legitimitätsgewinn

3. Die Erforderlichkeit eines mehrdimensionalen Legitimationskonzepts aus Sicht des *New Governance*-Paradigmas

Angesichts der soeben beschriebenen Zielkonflikte setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, dass es zur Behebung des Legitimitätsdefizits der EU keine Patentrezepte und keinen Königsweg, sondern nur *second-best*-Lösungen gibt.⁹ Dies gilt insbesondere aus Sicht neuerer, sehr heterogener Integrationsansätze, die sich zum so genannten *New Governance*-Paradigma¹⁰ zusammenfassen lassen und sich – im Gegensatz zu den klassischen Integrationstheorien, die von dem „Warum“, „Wie“, „Wer“ und „Wohin“ der europäischen Integration geprägt sind – vornehmlich mit der Realität des Regierens in der EU als einem präzedenzlosen politischen System beschäftigen.¹¹ Dazu gehören insbesondere der US-amerikanische *Multi-Level Governance*-Ansatz¹² und die damit eng verwandete Konzeptualisierung der EU als *dynamisches Mehrebenensystem*¹³, die sich als Alternativkonzepte

Multi-Level Governance-Ansatz

zu den staatszentrierten klassischen Integrationstheorien, speziell dem Intergovernmentalismus und dem Neofunktionalismus, verstehen. Zentrales Ziel des *Multi-Level Governance*-Ansatzes¹⁴ ist die Überwindung der dichotomen, konzeptionell beschränkten Sichtweise von Intergovernmentalismus und Neofunktionalismus, wonach die EU-Politik entweder intergouvernemental oder supranational geprägt sei. Der Ansatz geht insbesondere von der Annahme aus, dass sich mit der EU eine neuartige Form des Regierens – „a new governance“ – jenseits der Staatlichkeit und damit eine politische Herrschaftsordnung eigener Art herausgebildet hat.¹⁵ Die EU ist daher analytisch und normativ entsprechend ihren Besonderheiten zu behandeln.¹⁶ Folglich besteht auch Übereinstimmung dahingehend, dass die EU mit der traditionellen Begrifflichkeit und Methodik nicht erfasst werden und insbesondere nicht in Kategorien analysiert werden kann, die vom idealtypischen Modell des nach außen und innen souveränen (National-)Staates abgeleitet sind. Zu betonen ist aber auch, dass die Ablehnung der Fixierung auf den Staat als maßgebende Ordnungsform des Politischen nicht beinhaltet, dass die als wesentlich identifizierten Kategorien des Nationalstaates nicht das dominierende Bezugsparadigma bleiben. Sie verlieren aber ihre Ausschließlichkeit.

Anderes Anforderungsniveau

Hinsichtlich der Legitimität der EU geht es dem *Multi-Level-Governance*-Ansatz um Beiträge zur Entwicklung eines *postnationalen* Demokratie- bzw. Legitimationsmodells. Weil der Ansatz die Fixierung auf den Staat aufgibt, werden weiterführende, mit einem bestimmten Leitbild nicht kompatible Konzepte zur Erhöhung der Legitimität der EU nicht von vornherein von den Reformüberlegungen ausgeschlossen. Auch wird ermöglicht, gewissermaßen vorurteilsfrei verschiedene Legitimationstränge europäischer Politik analytisch und normativ zu würdigen, ohne sich gleichsam dem Vorwurf auszusetzen, „sich entweder schon allzu weit von tradierten staatszentrierten Leitbildern entfernt („Staatenbund“), sich noch nicht zu einem entsprechenden ‚Qualitätssprung‘ durchgerungen („Bundesstaat“), oder aber sich nicht auf die ‚Zweckverbands‘-Funktion der EU beschränkt zu haben.“¹⁷ Anzustreben ist ein pragmatisches Konzept, welches dem spezifischen Charakter der EU als Gebilde *sui generis* und deren spezieller Legitimitätsproblematik gerecht wird.¹⁸ „Die Form der Legitimation Europas muss (...) strukturadäquat ausgestaltet werden.“¹⁹ Da es sich bei der EU um eine andersgeartete überstaatliche politische Ordnung handelt, ist auch eine andersgeartete Legitimation erforderlich. Die Legitimität der EU muss somit nicht notwendigerweise auf dieselbe Weise gesichert werden wie die eines (National-)Staates. Dies bedeutet aber kein *Minus* gegenüber den Demokratieformen in den Mitgliedstaaten, sondern es handelt sich dabei um ein *anderes* Anforderungsniveau.

Da europäisches Regieren eine nicht-staatliche Herrschaft beinhaltet, die der Legitimierung bedarf, ist eine schlichte Übertragung von im nationalstaatlichen Kontext entwickelten Demokratiemodellen auf die EU weder wünschenswert noch machbar. Dies bedeutet nach Ansicht des *Multi-Level-Governance*-Ansatzes jedoch nicht, von bekannten und als *richtig* anerkannten normativen Maßstäben gänzlich abweichen zu wollen, zumal die Akzeptanz der EU bei der Bevölkerung maßgeblich davon bestimmt ist bzw. sein wird, ob die im eigenen Staat geltenden demokratischen Anforderungen auch auf europäischer Ebene verwirklicht werden. Geht man davon aus, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts kein nicht-demokratisches politisches System Legitimität beanspruchen kann, so sind auch auf europäischer Ebene demokratische Verfahren erforderlich. Das bedeutet jedoch, von einer

bloß schematischen Übertragung nationalstaatlicher Prämissen auch in normativer Hinsicht Abstand zu nehmen und diese stattdessen den spezifischen Bedingungen des europäischen Regierens jenseits der Staatlichkeit anzupassen. Andererseits ist aber auch die pauschale Abweisung von an die EU gerichteten Demokratisierungsanforderungen angesichts der Tatsache, dass die EU das Stadium der Technokratiefähigkeit längst überschritten hat, normativ unangemessen: „Es [ist] unzulässig, mit dem pauschalen Hinweis auf den *sui generis*-Charakter der EU nicht näher definierte Modifikationen der demokratischen Organisation zu erlauben. Damit würde man den Ist-Zustand zum Soll erheben und letztlich auf einen Maßstab verzichten.“²⁰

Normativ sind politische Systeme nicht nur durch das Vorhandensein idealtypischer demokratischer Verfahren schon als optimal legitimiert anzusehen, sondern sie müssen auch nach ihrem Output bewertet werden.²¹ Rein input-legitimierte Verfahren werden auf Dauer keine Anerkennung erfahren, wenn es ihnen nicht gelingt, die an ihre Problemlösungskompetenz gerichteten Erwartungen einzulösen. Politische Legitimation lässt sich zwar auf zwei ganz unterschiedlichen Wegen begründen, Legitimität kann aber weder allein durch Beteiligung noch durch Effektivität hinreichend erlangt werden. Entsprechend ihrer ideengeschichtlichen Konzeption gelten vielmehr Input- und Output-Legitimität als komplementäre und sich wechselseitig bedingende Faktoren in realexistierenden und funktionsfähigen Demokratien. „Die normative Kategorie für das Regieren jenseits des Staates lautete daher nicht mehr ‚Demokratie‘, sondern ‚Legitimität‘.“²² Ein Vorschlag zur normativen Ausrichtung der europäischen Legitimationsentwicklung sollte folglich eine möglichst optimale Balance zwischen Effektivitätslegitimation und demokratischer Input-Legitimation ermöglichen.

Input- und Output-Legitimität

Zudem ist auch für die EU als eine politische Gemeinschaft jenseits des Nationalstaates das Vorliegen bestimmter identitärer Voraussetzungen von entscheidender Bedeutung. Die Legitimität jedes politischen Systems hängt vom Grad der gesellschaftlichen Integration des zugrundeliegenden Gemeinwesens ab. Als gesellschaftliche Voraussetzungen für die Realisierung und das Funktionieren einer Demokratie werden in den normativen Demokratietheorien verschiedene Aspekte genannt, insbesondere das Bestehen einer politischen Öffentlichkeit (als Bedingung für die normative Legitimität²³) sowie die Existenz einer kollektiven Identität²⁴ (als Bedingung für die faktische Akzeptanz²⁵), die beide auch im Zusammenhang mit der EU als besonders relevant gelten können.²⁶ Im nationalen Rahmen spielt die Frage nach den sozio-kulturellen und strukturellen Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit input- und output-orientierte Legitimationsstrategien ihre Legitimationskraft entfalten, nur regelmäßig keine Rolle, da ganz selbstverständlich von der Existenz einer politischen Einheit, ausgestattet mit einer belastbaren kollektiven Identität, ausgegangen wird. Den Bürgern der EU fehlen hingegen jene solidarische „Wir-Identität“ und jene das Gemeinwesen umfassende politische Öffentlichkeit, wie sie in den europäischen Nationalstaaten als selbstverständlich vorausgesetzt wird. Problematisch erscheint, wie die Ausübung europäischer Regierungsgewalt stärker in eigenständiger Weise legitimiert werden kann, wenn die Gesamtheit der Herrschaftsunterworfenen nicht als eine – wie auch immer definierte – homogene Einheit angesehen werden kann.

Soziale Legitimität

Mehrdimensionales
Legitimitätskonzept

Konkret bedeutet dies, dass für die EU ein mehrdimensionales Legitimitätskonzept benötigt wird.²⁷ Erforderlich ist ein umfassendes Legitimitätsverständnis, das sich nicht in der Fixierung auf eine der drei angeführten Legitimationsstrategien erschöpft, sondern stattdessen alle drei Zielaspekte aufgreift und gegenseitig ausbalanciert.²⁸ Dabei müssen zum einen alle drei Dimensionen von Legitimität bei einer Reform der EU berücksichtigt werden, d.h. es gilt, sowohl die Input- wie auch die Output-Legitimität der EU zu stärken und gleichzeitig auch die „Identitäts“-Dimension europäischen Regierens, also ihre soziale Legitimität, zu verbessern. Zum anderen kann das Zusammenspiel zwischen input-, output- und identitätsorientierter Legitimation im nationalen Rahmen nicht auf europäische Ebene übertragen werden. Die einzelnen Legitimitätsdimensionen sind hier anders zueinander zu gewichten.

4. Die soziale Legitimität der EU

Es wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die europäische Integration noch keine politische Gemeinschaft hervorgebracht habe, die eine belastbare kollektive Identität aufweise. Auch sind die intermediären Vermittlungsstrukturen (insbesondere Medien, Parteien, Verbände), die eine politische Öffentlichkeit erzeugen und damit eine formale Demokratie erst zu einer „Demokratie mit Substanz“ machen, auf europäischer Ebene nur unzureichend vorhanden. Da einer eigenständigen demokratischen Legitimation aufgrund der nur eingeschränkt gegebenen Demokratiefähigkeit der EU strukturelle Grenzen gesetzt sind, im Gegensatz dazu aber auf nationaler Ebene die strukturellen und sozio-kulturellen Voraussetzungen für eine lebendige Demokratie gegeben sind, bleibt europäisches Regieren in hohem Maße abhängig von der Rückkoppelung mit den Mitgliedstaaten.²⁹ Aus diesem Grund werden die Nationalstaaten auch zukünftig ein unverzichtbarer Legitimationsfaktor bleiben. Die soziale Legitimität des europäischen Regierens hängt jedoch nicht *nur* von der Rückkoppelung der europäischen Politik an die Strukturen und Prozesse der nationalen Demokratien ab, sondern vielmehr kann sich diese auch auf einen eigenen Demos³⁰, der allerdings erst in Ansätzen vorhanden, aber entwicklungsfähig ist, stützen.³¹ Daher gilt es, die soziale Legitimität des europäischen Regierens zu stärken, indem die gesellschaftliche Integration in der EU durch entsprechende Strategien und Maßnahmen wie beispielsweise eine aktive Identitätspolitik, eine verstärkte Konstitutionalisierung und Institutionalisierung oder eine diskursive Identitätskonstruktion durch *Doing Europe* gefördert wird. Doch welche Anforderungen sind dabei an den erforderlichen Dichtegrad der zu integrierenden europäischen Gesellschaft, speziell an eine kollektive Identität der europäischen Bürger³² zu stellen?

Die EU verfolgt bereits seit längerer Zeit eine identitätsstiftende Politik.³³ Bislang haben diese Bemühungen zur Konstruktion einer europäischen Identität jedoch nicht dazu geführt, dass sich ein europäisches „Wir-Gefühl“ mit einem annähernd vergleichbaren Dichtegrad wie bei den nationalen Identitäten entwickelt hat. Die Gegner einer weiteren Demokratisierung der EU übersehen jedoch,³⁴ dass die Ausbildung einer europäischen Identität nicht die Schaffung einer europäischen Nationalidentität bezweckt. Indem die nationale Identität als Maßstab für die demokratische Legitimation europäischer Politik angesehen wird, zeigt sich vielmehr erneut das eindimensionale Denken in nationalstaatlichen Begriffen und Konzepten. Bei der Forcierung einer europäischen Identitätsbildung geht es nicht um den Versuch, nach dem Vorbild des modernen Nationalstaates ein europäisches

Kollektivbewußtsein zu konstruieren, unabhängig davon, ob dies überhaupt erfolgreich möglich wäre, d.h. die notwendigen gesellschaftspolitischen, machtpolitischen und sozialpsychologischen Voraussetzungen³⁵ dafür vorliegen würden.³⁶ Denn es ist – entsprechend dem *Multi-Level Governance*-Ansatz³⁷ – nicht das Ziel des Integrationsprozesses, einen europäischen (National-)Staat zu errichten, der die Auflösung der Mitgliedstaaten beinhalten würde.³⁸ Die EU ist nicht als in einem permanenten Übergangszustand befindlich zu begreifen, sondern es ist von einem Szenario auszugehen, das mit „Maastricht als Dauerzustand“ umschrieben wird.³⁹ Ebenso wie die zurückliegenden Vertragsrevisionen und Erweiterungen werden auch die absehbaren weiteren Veränderungen keine grundlegende Änderung des Charakters der EU hinsichtlich ihrer politischen Organisationsform mit sich bringen. Das Szenario „Maastricht als Dauerzustand“ beinhaltet daher die Zielvorstellung eines offenen Integrationsprozesses, der vom Charakter der EU als Herrschaftsverband eigener Art bestimmt wird. Folglich sollen die nationalen Identitäten auch nicht eingeebnet werden oder zu einer „Nation Europa“ verschmelzen. Die Homogenisierung der europäischen Bürger im ethno-kulturellen oder auch sozio-kulturellen Sinne ist daher gar nicht erforderlich und auch nicht angestrebt.⁴⁰ Vielmehr hat die EU ausdrücklich die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten.⁴¹ Auch angesichts der nur beschränkten Kompetenzen der EU können die innerstaatlichen Maßstäbe nicht auf die supranationale Ebene übertragen werden. Für die EU sind daher geringere Anforderungen an eine kollektive Identität der europäischen Bürger als Funktionsbedingung europäischer Demokratie zu stellen.

Geringere Anforderungen an eine kollektive Identität

Was den erforderlichen Dichtegrad einer europäischen Identität angeht, stellt sich folgendes Bild dar: Die nicht zu leugnende empirische Änderungsresistenz der historisch gewachsenen (vor allem nationalen) Identitäten und affektiven Bindungen hat dazu geführt, das typische Charakteristikum einer möglichen EU-Identität nicht mehr in sozio-kulturellen Gemeinsamkeiten oder einer wie auch immer definierten Homogenität zu suchen. Sondern – fast im Gegenteil – die Heterogenität und Pluralität der europäischen Staaten, Kulturen, Denk- und Lebensweisen wird zum zentralen Merkmal einer gesamteuropäischen Identität erklärt. Das Charakteristikum einer EU-Identität sei die „Vielfalt in der Einheit“.⁴² Angestrebt wird ein „Europa der Differenz“ statt einer „Europäischen Nation“ oder einem „Europa der Nationalstaaten“.⁴³ Als Substrat für die Definition einer europäischen Identität werden außerdem die gemeinsam geteilten bzw. vorgestellten europäischen Werte, Normen und Institutionen („EU als Werte- und Rechtsgemeinschaft“)⁴⁴ oder – angelehnt an das Habermas'sche Konzept eines Europas als „Staatsbürgernation“⁴⁵ – die gegenseitige Anerkennung der Geltung universeller politischer Normen⁴⁶, insbesondere das Bekenntnis zur demokratischen Staatsordnung, angeboten.

Charakteristikum einer EU-Identität

Diese Konzeptionen nähren auf der Grundlage sozialpsychologischer Ansätze aber den Verdacht des Idealismus. Eine zentrale Hypothese der sozialpsychologischen Identitätsforschung besagt, dass Identitätsbildung nicht nur der Inklusion, sondern immer auch der Exklusion, d.h. der Abgrenzung nach außen, bedarf.⁴⁷ Einerseits sollen Identitäten ermöglichen, soziale Beziehungen mit anderen Individuen oder Gruppen auf der Basis von Zugehörigkeit oder Gleichheit einzugehen. Identität dient damit der Bestimmung der Determinanten der Mitgliedschaft. Andererseits impliziert diese Bindungsfunktion aber auch, dass sich Identitätskonstrukte von anderen abheben. Hinzu tritt also die Differenzfunktion

Inklusion und Exklusion

als elementares Merkmal von Identitäten. Die Grenzziehung zwischen der Eigen- und der Fremdgruppe hat als solche eine konstitutive Bedeutung für die Identitätsbildung: „Wenn alle ‚dazugehören‘ sollen, dann gehört niemand dazu, d.h. es existiert keine Gemeinschaft.“⁴⁸ „Identitätsbildung geht nicht nur mit Abgrenzung (...) einher, sie ist Abgrenzung (...) und daher immer partikularistisch.“⁴⁹ Die „allgemeine Menschengleichheit“ und sonstige universelle Werte scheiden daher für sich allein genommen für die Formierung einer politischen Einheit in Abgrenzung zu anderen politischen Einheiten aus, da die Möglichkeit der Unterscheidung fehlt. Der Verweis auf universalistische Kriterien schließt letztendlich jede Exklusion aus und ermöglicht am Ende nur eine „Gemeinschaft der Weltbürger“.⁵⁰ In ihrer Abstraktheit und Allgemeingültigkeit können die gemeinsamen Werte der EU (vgl. Art. 6 EU-Vertrag, insbesondere Demokratie, Menschenrechte, Pluralismus) folglich kaum den Grund dafür bilden, sich gerade mit dem einen Gemeinwesen zu identifizieren, gibt es doch noch andere Staaten (insbesondere USA, Kanada, Australien), welche dieselben Werte verwirklichen. Die Kongruenz grundsätzlicher Wertvorstellungen kann zwar als Grundlage für Gemeinsamkeiten im Binnenverhältnis angesehen werden, jedoch bedarf es zur Konstituierung einer kollektiven europäischen Identität auch einer sozialen Abgrenzung im Außenverhältnis.⁵¹

Gefahr des „Europäismus“

Wegen der notwendigen Außenabgrenzung wird zum einen wissenschaftlicher Zweifel daran geäußert, dass eine supranationale oder universelle Identität in einem „offenen Europa“ überhaupt möglich sei. Zum anderen bestehen Befürchtungen, dass Europa sich im Sinne eines „supranationalen Europäismus“ verstärkt nach außen abgrenzen werde.⁵² Nach Wegfall des ehemaligen Feinbildes „Ostblock“ könnte ein neues Feinbild produziert werden. Bilder dafür gibt es durchaus, wie beispielsweise die „Festung Europa“, in dem die Abschottung mit Hilfe einer restriktiven Immigrations- und Handelspolitik propagiert wird,⁵³ oder ein „Kampf der Kulturen“, in dem fremde Kulturkreise, insbesondere die islamisch geprägte Welt, als Gegenbilder zu Europa ausgemacht werden. Vor dem Hintergrund eines gestiegenen Antiamerikanismus in Europa seit Beginn des Irakkrieges wird vor allem das Bild von der EU als Gegenmacht zur derzeitigen Hegemonialmacht USA diskutiert.⁵⁴ Eine solche Abgrenzungsstrategie könnte zwar durchaus erfolgreich sein. Sie ist aber aus normativen Gründen wenig attraktiv, beinhaltet sie doch die Gefahr, dass die ausgrenzenden und aggressiven Komponenten des Nationalismus, die mit der EU ja gerade überwunden werden sollten, mit der Forcierung einer europäischen Identität lediglich auf die Ebene der EU transformiert und als „Europäismus“ wieder belebt werden.

Originäre europäische Identität

Daher erfolgt häufig eine Suche nach einer originären europäischen Identität, die sich von Vorstellungen der westlichen Zivilisation insgesamt, von Gemeinsamkeiten mit nicht-europäischen Demokratien (besonders den USA) oder gar der Weltgesellschaft abhebt, obwohl eine Vielzahl gemeinsamer Traditionen und Wertorientierungen besteht. Für eine entsprechende Grenzziehung bestehen nach einer häufig geäußerten Ansicht durchaus Anhaltspunkte. So sei unabhängig von der europäischen Sprachenvielfalt ein gemeinsames europäisches historisches und kulturelles Erbe vorhanden.⁵⁵ Neben einer geistigen Herkunftsgemeinschaft, die sich in einer aus kulturell-religiösen Prägungen und historischen Entwicklungen hergeleiteten europäischen Kulturidentität manifestiere, trete seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges auch eine Erfahrungsgemeinschaft in Form der Erfolge und Erfahrungen der bisherigen europäischen Integration sowie das immer intensive-

re Erleben europäischer Gemeinsamkeiten (insbesondere Einheitwahrung und Freizügigkeit). Andere verweisen hinsichtlich der Außenabgrenzung auf die gemeinsame Erinnerung der Europäer an das Leiden und die Schuld der Vergangenheit angesichts der europäischen Geschichte mit ihren Ideologien, Kriegen, Genoziden, Verfolgungen und Vertreibungen, insbesondere im 20. Jahrhundert, aber auch auf den bewussten Bruch mit der nationalstaatlichen Geschichte und ihren Verbrechen nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges und der Begründung der europäischen Integration als neue Friedensordnung in Europa.⁵⁶

Ob diesen Ansätzen die notwendige Balance zwischen europäischer Partikularität und demokratiebezogener Universalität gelingt, kann an dieser Stelle nicht näher erörtert werden. Entscheidend ist, dass eine europäische Identität als offene, post-national-universalistische Identität – so sympathisch sie auch sein mag – kaum denkbar erscheint, sondern vielmehr auch eine Abgrenzung nach außen als konstitutives Merkmal erforderlich ist. Das Kollektiv muss durch ein *Gegenüber* bestimmt werden, um überhaupt Gemeinschaftsvorstellungen bei den Europäern entwickeln zu können. Andererseits ist aber auch keine *scharfe* Außenabgrenzung im Sinne eines festen Feindbildes zur kollektiven Identitätsbildung notwendig, da dies nur für eine – ihrem Anspruch nach – singuläre Identitätskonstruktion ein typisches Merkmal ist, diese aber bei multiplen Identitäten an sozialpsychologischer Bedeutung verliert. Diese Anforderungen gilt es zu beachten, wenn über politische Maßnahmen und Strategien zur Herausbildung bzw. Verstärkung einer europäischen Identität nachgedacht wird.

Fazit

Anmerkungen

- 1) Die integrationstheoretischen Paradigma stehen für unterschiedliche Leitvorstellungen vom europäischen Integrationsprozess. Die heuristische Kategorie des Paradigmas dient dabei als Begriff für jene Konglomerate empirisch nachvollziehbarer Beobachtungen, abstrakter theoretischer Konzepte und normativ gefasster Vorgaben, die anhand struktureller Übereinstimmungen gebildet werden können. Bei einem Paradigma geht es aber nicht um die Denkschulen einer Disziplin, sondern um einen Begriff für diejenigen rechts- und politikwissenschaftlichen Theoriestränge und politischen Konzepte, die strukturelle Affinitäten aufweisen. Jedes Paradigma umfasst daher politikwissenschaftliche Integrationstheorien, eine bestimmte Integrationspolitik und auch rechtswissenschaftliche Deutungsmuster und Begriffe. Insoweit lassen sich folglich unterschiedliche Disziplinen zu einzelnen diskursiven Formationen zusammenfassen.
- 2) Sowohl die input- wie auch die output-orientierte Legitimation von Politik ist abhängig vom Grad der gesellschaftlichen Integration und damit insbesondere der kollektiven Identität des zugrundeliegenden Gemeinwesens. Diese Dimension identitätsorientierter Legitimität kann mit Weiler als soziale Legitimität bezeichnet werden (vgl. Weiler Joseph H.H., 1989: Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität. In: Otto Schmuck /Wolfgang Wessels (Hrsg.): Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild. Bonn, S. 73-94, hier S. 79. Die Legitimationskraft input- als auch output-orientierter Legitimationsmechanismen beruht gleichermaßen auf dem Vorhandensein bestimmter identitärer Vorbedingungen, wobei die Anforderungen bei der output-orientierten Legitimität wesentlich geringer sind als bei der input-orientierten. Vgl. dazu Scharpf, Fritz W., 1999: Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt/Main u.a., S. 17-28.
- 3) Obgleich die einzelnen Reformvorschläge zu ihrer Begründung auch Argumente vorbringen, die sich auf einen anderen Legitimationsmodus beziehen, lässt sich gleichwohl stets ein leitender Gesichtspunkt ausmachen, der sie einer primär input-, output- oder aber identitätsorientierten Reformstrategie zuordnen lässt.
- 4) Zum Folgenden vgl. ausführlich Thalmaier, Bettina, 2005: Die zukünftige Gestalt der Europäischen Union. Integrationstheoretische Hintergründe und Perspektiven einer Reform. Baden-Baden, S. 228-244.
- 5) Vgl. dazu ausführlich Höreth, Marcus, 1999: Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit. Baden-Baden, S. 169-243.
- 6) Erst im Zuge der Debatte um den Verfassungsvertrag wird – jedoch nur schlagwortartig – eine Identitätsbildung durch Verfassungsgebung vorgeschlagen bzw. erwartet.
- 7) Vgl. dazu Jachtenfuchs, Markus, 1999: Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union. In: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.): Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Berlin, S. 263-281, hier S. 268-273.
- 8) Vgl. dazu Höreth (Anm. 5), S. 82ff., insbesondere S. 98.
- 9) So explizit Jachtenfuchs (Anm. 7), hier S. 273.
- 10) So Hix, Simon, 1998: The Study of the European Union II. The „New Governance“ Agenda and its Rival. In: Journal of European Public Policy, Jg. 5, Heft 1, S. 38-65, hier S. 39.
- 11) Zu den verschiedenen Ansätzen, die hier nicht näher dargelegt werden können, vgl. Risse-Kappen, Thomas, 1996: Exploring the Nature of the Beast. International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Heft 1, S. 53-80, hier S. 57-63; Hix (Anm. 10), S. 39-54; Höreth (Anm. 5), S. 138-159; Knodt, Michèle/Martin Große Hüttmann, 2005: Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, S. 223-247; Grande, Edgar, 2000: Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems. In: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden, S. 11-30.
- 12) Vgl. Marks, Gary/Lisbeth Hooghe/Kermit Blank, 1996: European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 34, Heft 3, S. 341-378; Hooghe, Lisbeth/Gary Marks, 2001: Types of Multi-Level Governance. European Integration Online Papers Nr. 11/2001, <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>>; Hooghe, Lisbeth/Gary Marks, 2001: Multi-Level Governance and European Integration. Lanham.
- 13) Vgl. Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 2004: Governance in der Europäischen Union. In: Arthur Benz (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Mehrebenensystemen. Wiesbaden, S. 77-101; Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 2003: Regieren und Institutionenbildung. In: Dies. (Hrsg.): Europäische Integration. 2. Auflage, Opladen, S. 11-46; Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1995: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere Arbeitsbereich III/12, Mannheim.
- 14) Im Folgenden wird einheitlich vom *Multi-Level Governance*-Ansatz gesprochen.
- 15) Vgl. Rosamond, Ben, 2000: Theories of European Integration. New York, S. 107; Grande (Anm. 11), hier S. 12.

- 16) Vgl. dazu und zum folgenden Jachtenfuchs, Markus, 1997: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?. In: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang. Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union. Baden-Baden, S. 15-35, hier S. 15-18 u. 30.
- 17) Höreth (Anm. 5), S. 168.
- 18) Vgl. dazu und zum Folgenden ausführlich Thalmaier (Anm. 4), S. 244-253.
- 19) Schuppert, Gunnar Folke, 2000: Demokratische Legitimation jenseits des Nationalstaates. In: Wolfgang Heyde/Thomas Schaber (Hrsg.): Demokratisches Regieren in Europa? Zur Legitimation einer europäischen Rechtsordnung. Baden-Baden, S. 65-85, hier S. 74.
- 20) Peters, Anne, 2001: Elemente einer Theorie der Verfassung Europas. Berlin, S. 644.
- 21) Vgl. dazu und zum Folgenden Christiansen, Thomas, 1995: Gemeinsinn und Europäische Integration. Strategien zur Optimierung von Demokratie- und Integrationsziel. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1, S. 50-64, hier S. 60f.; Wolf, Klaus Dieter, 2000: Die Neue Staatsräson – Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft. Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates. Baden-Baden, S. 164-167; Peters (Anm. 20), S. 647ff.
- 22) Wolf (Anm. 21), S. 165.
- 23) Insoweit wird argumentiert, dass das Bestehen von Handlungsstrukturen einer politischen Öffentlichkeit mitentscheidend für die Gewährleistung positiver Freiheit ist: Damit alle Bürger ihre formellen konstitutionellen Freiheitsrechte auch tatsächlich ausüben können, ist ein Raum erforderlich, in dem ein Austausch von Informationen sowie die Artikulation und Herausbildung unterschiedlicher Interessenlagen erfolgen kann. Eine politische Öffentlichkeit dient aber nicht nur als Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Gesellschaft, sondern auch der Kontrolle der Herrschaftsausübung durch die staatlichen Instanzen.
- 24) In den drei einflussreichsten Strömungen der zeitgenössischen normativen Demokratietheorie – dem republikanischen (Taylor), dem deliberativen (Habermas) und dem liberalen (Rawls) Modell – wird die Existenz eines Demos übereinstimmend zu einer notwendigen Bestandsvoraussetzung von Demokratie erklärt, wenngleich unterschiedliche Vorstellungen darüber herrschen, wie stark die Identifikation der Bürger mit den anderen Bürgern und dem Demos als Kollektiv sein muss, und damit, wie „dick“ die kollektive Identität sein muss. Vgl. dazu Hurrelmann, Achim, 2003: Europäische Demokratie ohne europäischen Demos? Zivilgesellschaftliche Integration und die Reform der Europäischen Union. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 13, Heft 2, S. 661-692, hier S. 669-677.
- 25) Dies wird mit Stabilitätsüberlegungen begründet: Die Existenz eines Demos ist notwendig, damit ein politisches System unabhängig von partikularen Interessenkonstellationen und konkreten Politikergebnissen die für das Funktionieren notwendige Unterstützung in der Bevölkerung besitzt. Insbesondere ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse von Mehrheitsentscheidungen und Umverteilungsmaßnahmen für Minderheiten bzw. Nettozahler dann eher akzeptabel sind, wenn eine Vorstellung der Zusammengehörigkeit in der Bevölkerung besteht.
- 26) Vgl. dazu ausführlich Hurrelmann, Achim, 2005: Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie. Frankfurt, New York, S. 102ff. u. 184ff.
- 27) Vgl. Ronge, Frank, 1998: Legitimität durch Subsidiarität. Der Beitrag des Subsidiaritätsprinzips zur Legitimation einer überstaatlichen politischen Ordnung in Europa. Baden-Baden, S. 128, der von einer „mehrdimensionalen Legitimitätstheorie“ spricht.
- 28) Ähnlich Höreth (Anm. 5), S. 309.
- 29) Vgl. Höreth (Anm. 5), S. 94.
- 30) Obgleich die EU kein Staat ist (und ggf. auch nie sein wird) und auch kein vorpolitisches Substrat eines europäischen Volkes vorhanden ist, ist sie als prinzipiell demokratiefähig zu betrachten, da der Staats- und der Demokratiebegriff keine untrennbare Einheit bilden. Auch die Annahme, die Schaffung demokratischer Strukturen sei von der Prä-Existenz eines homogenen Kollektivs abhängig, ist bereits historisch nicht haltbar. Gleichwohl ist die Ansicht, dass die EU als politisches System jenseits der Staatlichkeit, das über keine „dicke“ kollektive Identität verfügt, demokratieunfähig sei, unter deutschen Juristen noch immer weit verbreitet.
- 31) Vgl. dazu Peters (Anm. 20), S. 651ff. u. 707ff. Vgl. auch in empirischer Hinsicht die aktuelle Umfrage der Europäischen Kommission (Eurobarometer – Bericht Nr. 62, Brüssel, Mai 2005, Befragung: Oktober-November 2004, S. 94): Hinsichtlich der subjektiven Zuordnung zu einer Gemeinschaft beschreiben sich in allen EU-Staaten zwar nur eine kleine Minderheit primär als Europäer (3%) und eine große Mehrheit (41%) in erster Linie als Angehörige der eigenen Nation. Allerdings empfindet sich immerhin 54 Prozent aller Unionsbürger auch als Europäer.
- 32) Die folgenden Ausführungen bleiben auf diesen Aspekt beschränkt.
- 33) Vgl. dazu ausführlich Walkenhorst, Heiko, 1999: Europäischer Integrationsprozess und europäische Identität. Die politische Bedeutung eines sozialpsychologischen Konzepts. Baden-Baden, S. 160-207 u. 212ff.
- 34) Der (weiteren) Herausbildung einer europäischen Identität stehen auch nicht die bestehenden nationalen Identitäten entgegen. Diese können vielmehr nebeneinander bestehen und sich gegenseitig ergänzen, weil multiple soziale Identitäten durchaus möglich sind. Vgl. Westle, Bettina, 2003: Universalismus

oder Abgrenzung als Komponente der Identifikation mit der Europäischen Union. In: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller (Hrsg.): Europäische Integration in der öffentlichen Meinung. Opladen 2003, S. 115-152, hier S. 120, und Peters (Anm. 20), S. 710, mit jeweils weiteren Nachweisen. So ist Identität kein Nullsummenspiel: Die europäische Identität wächst nicht zwingend auf Kosten der nationalen Identität, sondern es findet eine Identitätserweiterung statt. So wie heute schon lokale, regionale und nationale Bindungen bestehen, kann das Identitätsbewusstsein um eine weitere – die europäische Dimension – ergänzt werden, ohne dass die anderen Bezüge dadurch verschwinden.

35) Zur Konstruktion von Identität am Beispiel der Nation vgl. ausführlich Walkenhorst (Anm. 33), S. 71-105.

36) Die ungebrochene Existenz nationaler Kollektividentitäten macht die Entwicklung eines europäischen Nationalbewusstseins unwahrscheinlich: Nationen entstanden im Kampf gegen *anciens régimes* oder Kolonialmächte; für wohlhabende und stabile Demokratien gibt es keine stichhaltigen Gründe, eine kulturelle Transformation durchzuführen.

37) Da im Mittelpunkt des Forschungsinteresses die gegenwärtige Realität des Regierens in der EU steht, wird die Frage nach dem Integrationsziel und damit der Finalität der EU vom *Multi-Level Governance*-Ansatz nur am Rande aufgeworfen.

38) Das traditionelle Integrationsziel „Europäischer Bundesstaat“ wird ebenso wie eine „Europäische Konföderation“ aus analytischen und normativen Gründen abgelehnt, vgl. dazu Thalmaier (Anm. 4), S. 133ff., 150ff. u. 223ff.

39) Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Anm. 13), hier S. 6.

40) Ein europäisches *nation building* ist auch nicht erstrebenswert, da die Konstruktion nationaler Identitäten vor allem durch gewaltsame Abgrenzung nach außen und Unterdrückung nationaler Minderheiten nach innen vonstatten ging.

41) Vgl. Art. 6 Abs. 3 EU-Vertrag.

42) So beispielsweise Reif, Karlheinz, 1993: Cultural Convergence and Cultural Diversity as Factors in European Identity. In: Soledad Garcia (Hrsg.): European Identity and the Search for Legitimacy. London, New York, S. 131-153; Lepsius, M. Rainer, 1999: Die Europäische Union. Ökonomisch-politische Integration und kulturelle Pluralität. In: Reinhold Viehoff/Rien T. Segers (Hrsg.): Kultur, Identität, Europa. Über die Schwierigkeiten und Möglichkeiten einer Konstruktion. Frankfurt/Main, S. 201-221.

43) So beispielsweise Landfried, Christine, 2002: Das politische Europa. Differenz als Potenzial der Europäischen Union. Baden-Baden; Beck, Ulrich/Edgar Grande, 2004: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne. Frankfurt am Main, S. 29 u. 360ff.

44) So beispielsweise Kleger, Heinz/Ireneusz Pawel Karolewski/Matthias Munke, 2001: Europäische Verfassung. Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung. Hamburg; Pfetsch, Frank R., 2000: Europa eine Seele geben. Elemente einer gemeinsamen kulturellen Identität. In: Internationale Politik, Jg. 55, Heft 8, S. 45-52; Weiler, Joseph H.H., 1996: Der Staat ‚über alles‘. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, S. 91-135, hier S. 127ff.

45) Vgl. dazu Habermas, Jürgen, 1994: Staatsbürgerschaft und nationale Identität. Überlegungen zur europäischen Zukunft. In: Nicole Dewandre/Jacques Lenoble (Hrsg.): Projekt Europa – Postnationale Identität: Grundlage für eine europäische Demokratie? Berlin, S. 11-28, hier S. 13-17.

46) So beispielsweise Kleger, Heinz, 1995: Transnationale Staatsbürgerschaft: Zur Arbeit an einem europäischen Bürgerstatus. In: Roland Erne/Andreas Gross/Bruno Kaufmann/Heinz Kleger (Hrsg.): Transnationale Demokratie. Impulse für ein demokratisch verfasstes Europa. Zürich, S. 34-59.

47) Vgl. dazu Walkenhorst (Anm. 33), S. 35; Westle (Anm. 34), hier S. 119 mit weiteren Nachweisen.

48) Fuchs, Dieter, 2000: Demos und Nation in der Europäischen Union. In: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung. Berlin, S. 215-236, hier S. 218.

49) Walkenhorst (Anm. 33), S. 263.

50) Vgl. Fuchs (Anm. 48), hier S. 234.

51) Vgl. Fuchs (Anm. 48), hier S. 233f.; Kaelble, Hartmut/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig, 2002: Zur Entwicklung transnationaler Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. In: Dies. (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main, New York, S. 7-33, hier S. 16.

52) Vgl. beispielsweise Cerutti, Furio, 1992: Can there be a Supranational Identity?. In: Philosophy and Social Criticism, Jg. 18, Heft 2, S. 147-162; Niethammer, Lutz, 2000: A European Identity?. In: Bo Strath (Hrsg.): Europe and the Other and Europe as the Other. Brüssel, S. 87-111.

53) Vgl. dazu Habermas (Anm. 45), hier S. 23-28.

54) Vgl. dazu Reese-Schäfer, Walter, 2001: Globale Orientierung und Europabewusstsein. In: Christine Landfried (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt. Köln, S. 99-114, hier S. 107-109, sowie Wodak, Ruth/Sonja Puntscher Riekmann, 2003: ‚Europe for All‘ – diskursive Konstruktionen europäischer Identitäten. In: Monika Mokre, Gilbert Weiss/Rainer Bauböck (Hrsg.): Europas Identitäten. Mythen, Konflikte, Konstruktionen. Frankfurt/Main, New York, S. 283-303, hier S. 285, mit weiteren Nachweisen.

55) So beispielsweise Stolleis, Michael, 1997: Europa – seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung. Aulavortrag, 16. Juni 1997, Tartu; Pache, Eckard, 2002: Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 1154-1167, hier S. 1157f.; Schmitz, Thomas, 2001: Integration in der Supranationalen Union. Das europäische Organisationsmodell einer prozesshaften geo-regionalen Integration und seine rechtlichen und staatsrechtlichen Implikationen. Baden-Baden, S. 226ff. u. 328ff.; Weidenfeld, Werner, 2004: Europa, aber wo liegt es?. In: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Band I: Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche. 3. Auflage, Bonn, S. 15-48, hier S. 16-41; Schulze, Hagen, 1995: Europäische Identität aus historischer Sicht. In: Wilhelm Henrichsmeyer/Klaus Hildebrand/Bernhard Mayr (Hrsg.): Auf der Suche nach europäischer Identität. Bonn, S. 17-43; Loth, Wilfried, 2002: Europäische Identität in historischer Perspektive. Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Discussion Paper C 113/2002, Bonn.

56) So beispielsweise Beck/Grande (Anm. 43), S. 21f., 160ff. u. 342f.; Giesen, Bernhard, 2002: Europäische Identität und transnationale Öffentlichkeit. Eine historische Perspektive. In: Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert. Frankfurt/Main, New York, S. 67-84, hier S. 79ff.; Eder, Klaus, 2004: Europäische Öffentlichkeit und multiple Identitäten – das Ende des Volksbegriffs?. In: Claudio Franzius/Ulrich Preuß (Hrsg.): Europäische Öffentlichkeit. Baden-Baden, S. 61-80, hier S. 70-72.

C·A·P

Centrum für angewandte

Politikforschung

© 2005

ISBN 3-933456-37-1

Maria-Theresia-Str. 21

81675 München

Telefon 089 · 2180 1300

Telefax 089 · 2180 1320

E-Mail redaktion@cap-lmu.de

www.cap.lmu.de
