



universität
wien

DIPLOMARBEIT

DIE EUROPÄISCHE ÖFFENTLICHKEIT IM LICHT DES VERTRAGS VON LISSABON

THEORETISCHE ANALYSE ANHAND DER NORMATIVEN FAKTOREN *JÜRGEN GERHARDS* (2002)

zur Erlangung des akademischen Grades
Magister der Philosophie (Mag. phil.)
an der Fakultät für Sozialwissenschaften
der Universität Wien

Verfasser: Thomas Stern
Matrikelnummer: 0056069
Studienrichtung: Politikwissenschaft (A 300)
Begutachter: emer. O. Univ.-Prof. Dr. Peter Gerlich

Wien, März 2011

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1-4
2. Zum Begriff der Öffentlichkeit	4-19
2.1 Definition und historischer Wandel	4
2.2 Zur Abgrenzung zum Begriff der öffentlichen Meinung	10
2.3 Zur Abgrenzung zum Begriff der Zivilgesellschaft	11
2.4 Medien, Akteurs- und Raumbezogenheit der Öffentlichkeit	13
2.5 Ebenen der Bedeutung von Öffentlichkeit	13
2.6 Politische Funktionen der Öffentlichkeit	17
2.7 Zwischenergebnis	18
3. Zum Zusammenhang von Öffentlichkeit und Demokratie	19-37
3.1 Allgemeines	19
3.2 Zum Begriff und Ausgestaltung der Demokratie	20
3.3 Normative und Empirische Demokratietheorien	24
3.4. Normative Verknüpfung von Öffentlichkeit und Demokratie	25
3.4.1 Repräsentativ-liberales Modell	25
3.4.2 Partizipatorisch-(liberales) Modell	29
3.4.3 Deliberatives Modell	31
3.4.4 Konstruktivistisches Modell	34
3.5 Zwischenergebnis	36
4. Zu Begriff und Modell der Europäischen Öffentlichkeit	37-41
4.1 Allgemeines	37
4.2 Definition der Europäischen Öffentlichkeit	38
4.3 Modelle der Europäischen Öffentlichkeit	39
5. Zum Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union	41-47
5.1 Zum Demokratiedefizit der EU	41
5.2 Zum Öffentlichkeitsdefizit der EU	44
5.2.1 Im Lichte des repräsentativ-liberalen Modells	45
5.2.2 Im Lichte des deliberativen Modells	46
5.2.3 Zwischenergebnis	47
6. Vermeintliche Ursachen des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits	47-52
6.1 Zu den Ansätzen <i>Gerhards</i> (2002)	48
6.2 Zwischenergebnis – Lösungsansätze	51
7. Zur Bekämpfung des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits (LV)	52-53
8. Potentielle Auswirkungen auf die europäische Berichterstattung	53-60
8.1 Allgemeines	53

8.2 Ressourcen	54
8.3 Präferenzen	57
8.4 Zwischenergebnis	59
9. Potentielle Auswirkungen auf die Aufmerksamkeit des Publikums	60-109
9.1 Allgemeines	60
9.2 Ressourcen	60
9.3 Präferenzen	61
9.3.1 Betroffenheit der Bürger	62
9.3.2 Personalisierungsmöglichkeit von Politik	72
9.3.3 Einflussmöglichkeiten der Bürger auf Politik	84
9.4 Zwischenergebnis	108
10. Potentielle Auswirkungen auf die Akteure, sich medial zu vermitteln	110-120
10.1 Allgemeines	110
10.2 Mediale Vermittlung von Interessensgruppen	110
10.3 Mediale Vermittlung von Unionsorganen	112
10.4 Zwischenergebnis	120
11. Conclusio	120-126
Literaturverzeichnis	127-135
Kurzzusammenfassung	137
Short summary	141
Lebenslauf des Autors	143

1. Einleitung

„Es gibt keine europäische Öffentlichkeit“, so diagnostizierte die Wochenzeitschrift *Die Zeit* die Qualität der Öffentlichkeit im politischen Raum der Europäischen Union noch vor der Europawahl 2009 (Die Zeit 2009). Die schließlich schwache Beteiligung zu den Wahlen zum Europäischen Parlament – 43% im Vergleich zu 45% bei der Europawahl 2004 – schien diese Diagnose zu bestätigen.¹

Insbesondere seit der Politisierung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht wird die Debatte um ein existentes **Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union** offen geführt (Gerhards 2002, 1). Während ein Teil der sozialwissenschaftlichen Forschung davon ausgeht, dass ein solche Europäische Öffentlichkeit mangels dafür charakteristischer Indikatoren – wie etwa gemeinsamer Sprache, europäischer Identifikation oder europaweiter Massenmedien – nicht entstehen könne (z.B. Grimm 1995), versuchen neuere Ansätze ein solche – womöglich schon in Ansätzen bestehende – Öffentlichkeit über alternative Theorien zu analysieren (z.B. Trenz 2001, Meyer 2000; Eder 2000; Gerhards 2002). Auch die politischen Akteure der Europäischen Union erkennen mittlerweile die Bedeutung dieser Thematik und versuchen zum Teil schon aktiv, die Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern (z.B. Kom 2001; EP 2010). Gerade der enge Zusammenhang von Öffentlichkeits- und Demokratiedefizit der Union (Gerhards 2002) lassen erkennen, dass die Lösung dieser Fragen potentiell umfassende Auswirkungen auf die europäische Legitimation, Identifikation und somit auf die Zukunft der Europäischen Integration in ihrer Gesamtheit haben kann.

Die vorliegende Forschungsarbeit soll einen Beitrag zur steten Debatte um das Öffentlichkeitsdefizit liefern und hierbei erörtern, wie ein solches im Rahmen eines angewandten – unten näher ausgeführten – theoretischen Konzepts wirksam bekämpfbar sei. Die gegenständliche Forschungsarbeit beschränkt sich daher auf theoretische Ausführungen. Auf umfassende empirische Erhebungen

¹ Siehe hierzu die offizielle Website der Europawahl 2009: <http://www.zeit.de/online/2009/22/europawahl-Parteienlisten?page=2>.

zur Qualität der Europäischen Öffentlichkeit (s z.B. bei Scharkow 2005) wird verzichtet.

Unbestritten spielen die oben schon angeführten Kriterien, namentlich das Vorliegen von europaweiten Massenmedien, einer gemeinsamen Sprache und der grundlegenden Identifikation mit der *europäischen Idee*, eine wesentliche Rolle bei Konstitution und Untersuchung einer Europäischen Öffentlichkeit.

Dennoch wird im Folgenden versucht, eine Theorie und ein Modell der Europäischen Öffentlichkeit zu entwickeln, in der diese Faktoren zwar nicht unbeachtet, doch aber teilweise eher als Symptome denn als Wurzel des Öffentlichkeitsdefizits behandelt werden (vgl. Habermas 2008, 106). Die Suche anderer greifbarer – und womöglich aktiv beeinflussbarer – Faktoren zur Konstituierung der Europäischen Öffentlichkeit würde es potentiell ermöglichen, diese vermeintlichen Hindernisse (wie z.B. Sprachenvielfalt) zugunsten anderer wesentlicher Elemente der Öffentlichkeit zu überbrücken.

Um in einem überschaubaren theoretischen Rahmen zu bleiben, bietet es sich hierbei an, die theoretischen Ansätze zur Europäischen Öffentlichkeit an die normativen Rahmenbedingungen des europäischen Primärrechts zu koppeln. Dies lässt zwar nationale Eigenheiten unberücksichtigt, fingiert jedoch einen einheitlichen europäischen Raum, in dem sich die Öffentlichkeit konstituieren könnte. Aus aktuellem Anlass erscheint es sinnvoll, bei Ausformulierung eines theoretischen Modells der Öffentlichkeit dieses im Lichte der **Vertragsnovellierung von Lissabon (Lissabonner Reformvertrag)** erscheinen zu lassen.

Als diesbezüglich zentraler theoretischer Ansatz wird daher auf die Ausführungen von **Jürgen Gerhards** in dessen Schrift „**Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien**“ (2002) eingegangen, in denen *Gerhards* einerseits den normativen Gehalt der Öffentlichkeit, andererseits vermeintliche Ursachen sowie Lösungsansätze zur Bekämpfung des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits erörtert. Gemäß den theoretischen Ausführungen *Gerhards* ließe sich das Europäische Öffentlichkeitsdefizit vor allem durch die **normative Berücksichtigung und Förderung dreier Faktoren** bekämpfen, nämlich durch Erhöhung und Intensivierung der *Ressourcen* und

Präferenzen jeweils für eine **europäische Berichterstattung**, für die **Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen** sowie für die **politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln**. Vorweg ist festzuhalten, dass die genannten Faktoren interdependent zusammenhängen; bei Analyse dieser Kriterien sind die verbleibenden Faktoren stets mit zu berücksichtigen.

Die Forschungsarbeit folgt somit dem Konzept, die drei *Gerhardschen* Faktoren anhand der primärrechtlichen Rahmenbedingungen in der Fassung des Vertrags von Lissabon zu analysieren und zu klären, ob die ausformulierten Kriterien durch die Vertragsänderung positiv tangiert wurden oder nicht.

Hinsichtlich des Aufbaus der Forschungsarbeit ist zu vermerken, dass es die geplante Analyse notwendig macht, den Begriff *Öffentlichkeit* so konkret wie möglich zu definieren. Einerseits wird hierbei auch auf die geschichtlichen Abwandlungen des Terminus Bezug genommen, andererseits dieser von den Begriffen der *Zivilgesellschaft* und der *öffentlichen Meinung* abgegrenzt. Da der Begriff der Öffentlichkeit grundsätzlich der nationalstaatlichen Sphäre entstammt, ist dieser insbesondere anhand staatsrechtlicher Ansätze und im Lichte der historischen Abwandlungen des Begriffs zu untersuchen. Um den **politischen** Gehalt des Begriffs zu betonen, wird ebenso der Terminus **Demokratie** einer Analyse unterzogen und die immanente Verknüpfung beider Konzepte erörtert. Die Forschungsarbeit stellt in diesem Zusammenhang das repräsentativ-liberale, das partizipatorische, das deliberative und das konstruktivistische Modell vor. Um das Bild der Öffentlichkeit abzurunden wird in Unterkapiteln ebenso auf die Medien-, Akteurs- und Raumbezogenheit sowie auf die Ebenen der Bedeutung von Öffentlichkeit und deren Funktionen hingewiesen.

In weiterer Folge wird der Begriff der Öffentlichkeit um eine **europäische Dimension** ergänzt sowie Definition und Modell der **Europäischen Öffentlichkeit** ausformuliert. Anhand dieser Ausführungen sollen die vermeintlichen Ursachen des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits gezeigt und die *Gerhardschen* Lösungsansätze präsentiert werden. Durch Auflistung der *Gerhardschen* Lösungsansätze und dem anschließenden Vergleich mit den Rahmenbedingungen des europäischen Primärrechts ist zu versuchen,

Realisierungen des theoretischen Konzepts dort wiederzufinden und aufzuzeigen, ob vermeintliche Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen dadurch potentiell geeignet sind, die Konstitution der Europäischen Öffentlichkeit zu begünstigen.

2. Zum Begriff der Öffentlichkeit

Das folgende Unterkapitel befasst sich insbesondere mit der Eingrenzung und Definition des Terminus *Öffentlichkeit*. Einerseits wird hierbei auf die historische Bedeutung des Begriffs Rücksicht genommen, andererseits schon vorweg auf nennenswerte Theorien zu dieser Thematik verwiesen und der Begriff schließlich von den Termini *Öffentliche Meinung* und *Zivilgesellschaft* abgegrenzt.

2.1 Definition und historischer Wandel

Schubert/Klein definieren den Begriff der Öffentlichkeit wie folgt: „Ö[ffentlichkeit] bezeichnet jenen gesellschaftlichen Bereich, der über den privaten, persönlichen, relativ begrenzten Bereich hinausgeht, für die Allgemeinheit offen und zugänglich ist“ (*Schubert/Klein 2007, 217*). Hierbei wird auch auf die (politische) Funktion der Öffentlichkeit verwiesen: „Ö[ffentlichkeit] und damit (z.B. durch Massenmedien hergestellte) Transparenz sind eine wichtige Voraussetzung der öffentlichen Kontrolle politischer Macht“ (*Schubert/Klein 2007, 217*).

Ogleich diese Definition die Öffentlichkeit als *Bereich* oder *Raum* wahrnimmt und im Zusammenhang mit einer grundlegenden politischen Funktion begrift, bleibt die Auslegung selbst unvollkommen und wirft zudem weitere Auslegungsfragen auf. Eine abschließende Definition des Begriffs der Öffentlichkeit trifft – nicht überraschend - aus vielerlei Gründen schnell auf unzählige Probleme. Einerseits bildet der Terminus den Untersuchungsgegenstand unterschiedlichster Wissenschaften wie etwa der Politik-, Kommunikations-, Rechts- und Staatswissenschaften sowie der Philosophie, andererseits wird der Begriff schon in der Alltagssprache – auch häufig als Synonym für Transparenz² – verschieden verwendet. *Hohendahl* verweist darauf, dass der diesbezügliche Prozess zur Geschichte des Begriffs

² Duden; So aber auch die Europäische Kommission im Governance-Weißbuch;

noch nicht abgeschlossen (vgl. Habermas 1990, 51: Öffentlichkeit als “historische Kategorie”) und die politische Debatte um den englischen Terminus *public sphere* erst nach Publikation der Öffentlichkeitstheorie *Habermas’* (Habermas 1989: *The Structural Transformation of the Public Sphere*) ausgebrochen sei (Hohendahl 2000a, 1).

Auch besichert der historische Wandel des Begriffs bzw. der *Idee* von Öffentlichkeit bedeutende Unstimmigkeiten. Auch wenn der Begriff der Öffentlichkeit im heutigen Verständnis erst im 18. Jahrhundert – nämlich erst nach Ausbildung eines *neuen Publikums* (Hohendahl 2000a, 8f)³ im 17. Jahrhundert – auftaucht (Hohendahl 2000a, 5), fand sich die Idee, dass etwas *öffentlich* sei, auch (schon) in älteren Rechtsordnungen, wobei dies als die *allgemeine Zugänglichkeit* und *Sichtbarkeit* hinsichtlich des Hoheitshandelns verstanden wurde (Mantl 2004, 35f). Politische und juristische Entscheidungen sollten in diesem Sinne *bei offenen Türen* stattfinden. Allerdings, so betont *Luhmann*, zielt der politische Öffentlichkeitsbegriff der Antike deutlich auf „die Stadt im Sinne der Plätze, Dinge, Themen und Anlässe, die allen gemeinsam sind, und neutralisiert damit all das, was Sache der Häuser und Familien ist“ (Luhmann 1994, 21). Viele dieser – auch im deutschsprachigen Raum weit verbreiteten Öffentlichkeitsvorschriften (Hölscher 1997, 23) –⁴ wurden im Mittelalter wieder erodiert und die *Geheimhaltung* (bzw. das Gebot der *Schriftlichkeit*) galt wiederum als ein Grundprinzip hoheitlichen Handelns. In diesen Zeiten wurde vor allem die Kirche als ein Träger der Öffentlichkeit – im Sinne der Abhaltung von öffentlichen, also für Jedermann frei zugänglichen Messen – gesehen (Mantl 2004, 36). In seiner ursprünglichen Bedeutung bildete die Öffentlichkeit daher den Gegenpol zur hoheitlichen Geheimhaltung. So oder so ging die Öffentlichkeit somit stets vom Staatswesen aus. Dieses Postulat bestätigt auch *Habermas*:

„*Öffentlich* in diesem engeren Sinne wird synonym mit staatlich; das Attribut bezieht sich nicht mehr auf repräsentativen *Hof* einer mit Autorität ausgestatteten Person, vielmehr auch den nach Kompetenzen geregelten Betrieb eines mit dem Monopol legitimer Gewaltanwendung ausgestatteten Apparats“ (Habermas 1990, 75).

³ *Hohendahl* meint hierbei diejenigen, die sich einerseits von der Masse des Volkes, aber auch von den Wertevorstellungen des Feudaladels abgrenzen; vorwiegend also Großbürgertum und Amtsadel.

⁴ Beachte, dass bis in das 17. Jh. Zumeist Handlungen, nicht Institutionen als „öffentlich“ bezeichnet wurden.

Die *Aufklärung* verschiebt diese Abgrenzung später in das Gegenüberstellen von Öffentlichkeit und Privatem (Habermas 1990, 76),⁵ also der zulässigen Ausgrenzung des Staates von der persönlichen Sphäre (Hohendahl 2000a, 5). Gleichzeitig wird der neue Begriff der Öffentlichkeit im Sinne der *Zugänglichkeit* zum „Forum der Gesellschaft, die den gesamten Staat durchsetzt“ (Koselleck 1973, 41).⁶ Bedeutende Werke in diesem Zusammenhang bilden *Reinhard Kosellecks* „Kritik und Krise“ aus 1959 sowie das schon erwähnte „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ von *Jürgen Habermas* aus 1962. *Koselleck* führt aus, dass sich die bürgerliche Öffentlichkeit des 18. Jahrhunderts erst aus den Zugeständnissen, die aus den religiösen Bürgerkriegen resultierten, wie insbesondere religiöse Gewissensfreiheit, herausbildete (Hölscher 1997, 16; Koselleck 1973, 2ff). *Habermas* hingegen betont die notwendig gewordene ökonomische Selbstständigkeit der sodann genannten *bürgerlichen* Öffentlichkeit sowie die Kreation von „informellen Regeln solcher Kommunikationen: [wie insbesondere] die Ausklammerung politischer und religiöser Streitthemen“ (Hölscher 1997, 17). Durch die Aufklärung gelangte der Terminus somit zu neuer Qualität und gereichte über das, was vorher bloß als *öffentlich* galt (siehe oben), hinaus. Insbesondere die Jurisdiktion war durch die neue normative Qualität der Öffentlichkeit angehalten, die gefällten Urteile nachvollziehbarer – und in diesem Sinne *gerechter* – zu gestalten: „In oft umstrittener Gewichtung steht Öffentlichkeit als ‚Legitimitätsgenerator‘ im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates, im Dienste des demokratischen Verfassungsstaates“ (Mantl 2004, 37). Im 18. Jahrhundert gereichte der Terminus somit zum „politischen Kampfbegriff des liberalen Bürgertums, das eine Öffnung des Obrigkeitsstaates für Kritik und Mitbestimmung forderte“ (Brüggemann 2008, 45).

Nicht vergessen werden sollte jedoch, dass der Wandel des Begriffs nicht mit dem 18. Jahrhundert abgeschlossen war:

„so entdeckte das ausgehende 19. Jahrhundert und das beginnende 20. Jahrhundert vor allem die massenpsychologischen Gesetze und Gefahren öffentlicher Volksbewegungen und die politologisch interessierte Geschichtsbetrachtung nach dem Zweiten Weltkrieg

⁵ *Habermas* verweist hierbei auch auf die Thesen *Hannah Arendts*, die „das moderne Verhältnis der Öffentlichkeit zur Privatsphäre, im Unterschied zum antiken, durch die Entstehung des ‚Sozialen‘ charakterisiert“ (Habermas 1990, 76).

⁶ Und weiter: „Die Aufklärung baut alle Tabus ab, indem sie die Privilegien zerstört. Dadurch wird alles und jedes in den Strudel der Öffentlichkeit gezogen. Es gibt nichts, was nicht von dieser Öffentlichkeit erfasst würde“ (Koselleck 1973, 97).

dann schließlich den Rationalisierungs- und Demokratiesierungseffekt öffentlicher Kommunikationsprozesse“ (Hölscher 1997, 21).

Gerade das 19. Jahrhundert – insbesondere der Zeitraum zwischen Napoleonischen Kriegen und der Revolution von 1848 - stellte das „klassische [sic] Zeitalter der bürgerlichen Öffentlichkeit“ (Hohendahl 2000b, 38) dar. In die politische Alltagssprache fand der Begriff erst Anfang des 19. Jahrhunderts, ebenso wie der der öffentlichen Meinung (Hohendahl 2000b, 44f). Allerdings verbleibt der Terminus auch damals unscharf:

„So zerfällt Öffentlichkeit in zwei Teile: auf der einen Seite die Idee der Meinungsfreiheit und das Verfahren der öffentlichen Diskussion und auf der anderen die durch die Mehrheit beherrschte öffentliche Meinung als gesellschaftliche Macht“ (Hohendahl 2000b, 43).

Während die (politische) Öffentlichkeit im 18. und 19. Jahrhundert als Status und Prozess der Opposition zu den jeweiligen Herrschenden gesehen wurde, diagnostiziert *Berman* einen diesbezüglichen Verfall der klassischen Öffentlichkeit im 20. Jahrhundert:

„[es] wird nun die Angst geäußert, die Öffentlichkeit funktioniere als Mechanismus einer gesellschaftlichen Disziplinierung, d.h. die früheren Hoffnungen in die befreiende Kraft der Öffentlichkeit werden verkehrt“ (Berman 2000, 75).

Als bedeutende Untersuchung in dieser Hinsicht gelten die Ausführungen *Lippmanns* (1922),⁷ der schon vor dem Zweiten Weltkrieg auf die Gefahr der Massenmanipulation (Lippmann 1997, 136ff)⁸ und deren vermeintliche Konsequenzen hinwies. Die durch Propaganda manipulierte Öffentlichkeit verliere in diesem Sinne ihren Status als Opposition zunehmend. Ebenso wandelt das Aufkommen des Phänomens der Konsumgesellschaft das Bild von Öffentlichkeit und deren Struktur:

„Die postaufklärerische Demokratie der sich anbahnenden Konsumgesellschaft tendiert also dazu, die liberale Öffentlichkeit und deren Grundbegriffe, Rasonnieren und Meinung, durch Persönlichkeit und Wohlstand zu ersetzen“ (Berman 2000, 82).

Bald wurde jedoch klar, dass sich der klassische Begriff der liberalen bürgerlichen Öffentlichkeit nicht auf die Rahmenbedingungen, die der Kapitalismus in der westlichen Welt schuf, pauschal übernehmen ließ. Der postulierte *Zerfall* der Öffentlichkeit im 20. Jahrhundert (Habermas 1990, 248) konnte daher als postmoderne Metamorphose des Begriffs erkannt werden. So

⁷ Lippmann, Walter (1997): *Public Opinion* (Erstausgabe: 1922).

⁸ Zum Begriff der Manipulation siehe auch Luhmann (1994), 13: *Manipulation* wird demnach als „einseitige, unbeantwortete Kommunikation“ begriffen.

wird der - ursprünglich als Singular und als Strukturprinzip bzw. als Kategorie bürgerlicher Emanzipationsideologie (Liesegang 2004, 19) angelegte - Terminus der Öffentlichkeit aufgesplittert (Berman 2000, 79). Ungeachtet der Probleme die mit der Konstruktion einer *Europäischen Öffentlichkeit* entstehen (dazu unten) – kann daher von vielen *Öffentlichkeiten* (Schubert/Klein 2007, 217)⁹ gesprochen werden,¹⁰ nämlich je nach dem „weltanschaulichen Totalitätsanspruch solcher Öffentlichkeiten: Jede für sich bildet einen Kosmos, verfolgt von ihren je eigenen Organisationsstrukturen je eigene Ziele“ (Hölscher 1997, 18). Dies bildet einen vehementen Unterschied zum Begriff der Öffentlichkeit des 18. Jahrhunderts, welcher als universal verstanden wurde (Hölscher 1997, 18). Im Gegensatz zu *Habermas* zeigt *Koselleck*, dass nicht der Kapitalismus die klassische Öffentlichkeit erodierte, sondern sich diese schließlich als Widerpart zum absolutistischen Staat des 18. Jahrhunderts verstand und schon aus diesem Grund deren geschichtliche und konzeptionellen Rahmenbedingungen – wie die damals beginnende Aufspaltung zwischen Öffentlichkeit und Privatem – weggefallen seien (Koselleck 1973, 5ff; Strum 2000, 99).

Koselleck verweist hierbei unter anderem auf nach dem Zweiten Weltkrieg aufkommenden Modeerscheinungen sowie auf seine These, dass sowohl der Faschismus als auch der Status des kalten Krieges in den „Entstehungsbedingungen der bürgerlichen Öffentlichkeit“ (Strum 2000, 101) basieren (Koselleck 1973, 1ff). Letzteres wandelt die Öffentlichkeit zur Ideologie der Massen, also weg von rationalen Debatten hin zum Instrument der Rechtfertigung seitens der Herrschenden: „Macht wird nicht durch Öffentlichkeit beschränkt oder verändert, vielmehr wird sie durch Öffentlichkeit vermittelt“ (Strum 2000, 101).

Diesem Ansatz stellt sich unter anderem *Luhmann* entgegen, der die Öffentlichkeit – welchen jedenfalls nicht mit der *Gesellschaft* an sich gleichzusetzen ist – (Czerwick 2008, 87) und ebenso die Funktion der *öffentlichen Meinung* als etwas Wertfreies versteht: Einerseits sei es die

„Funktion des systemtheoretisch umformulierten Begriffs von *Öffentlichkeit*, eine Auswahl von Kommunikationsthemen zu ermöglichen, die als feed-back für das System fungieren

⁹ Dies gilt zumindest in pluralistischen Demokratien.

¹⁰ So aber auch schon im 19. Jh.! Siehe hierzu auch Negt/Kluge (1978).

und die Erwartungen der Teilnehmer in konkreten Interaktionen strukturieren“ (Strum 2000, 104),

andererseits diene die Öffentlichkeit als Legitimation dazu, „auch die Herrschenden zur Kommunikation zu zwingen, wenn nicht gar moralisch zu manipulieren“ (Luhmann 1994, 24). *Luhmanns* Ansatz versucht daher, die Öffentlichkeit ohne normative Kriterien und als „ein allgemeines gesellschaftliches Reflexionsmedium, das die Unüberschreitbarkeit von Grenzen und, dadurch inspiriert, das Beobachten von Beobachtungen registriert“ (Luhmann 2009a, 127) zu begreifen.

Die Verknüpfung von Öffentlichkeit und Demokratie wird nach diesem systemtheoretischen Ansatz daher gelockert: „Nicht die Öffentlichkeit regiert und herrscht nach Luhmann, sondern die ‚Demokratie‘ als strukturelles Arrangement der Politik innerhalb eines politischen Systems“ (Czerwick 2008, 87). Allerdings verschweigt auch *Luhmann* nicht, dass insbesondere der mit dem Terminus der Öffentlichkeit eng verbundene Begriff der Manipulation als die „Verschmelzung von Themen und Meinungen unter sozialen Bedingungen, die keine Integration der Gesellschaft durch eine gemeinsame Moral ermöglichen“ (Strum 2000, 104) eine eigene latente Normativität aufweist:

„Über Massenmedien, Veranstaltungen und Plakate ausgestrahlt, entsteht so jene resonanzlose öffentliche Moral, die jedermann kalt läßt. Kommt es im Kommunikationsprozeß dagegen zu einer Differenzierung von Themen und Meinungen und damit auch zu einer Differenzierung von Kommunikationsanlaß und Selbstwertbehauptung, kann sich öffentliche Meinung als Struktur eines begrenzt offenen Kommunikationsprozesses konstituieren“ (Luhmann 1994, 14).

Zu neuen Dimensionen gereicht der Begriff der Öffentlichkeit insbesondere durch das Aufkommen von neuen Bürgerrechtsbewegungen:

„so bezogen auch die neuen Öffentlichkeiten ihre subjektive Stärke aus Selbstverständnissen, die sie in relativ autonomen kulturell-institutionellen Öffentlichkeiten entwickelten. Die Bürgerrechtsbewegung zum Beispiel konnte sich im Hinblick auf das bereits latent vorhandene politische Bewusstsein der schwarzen innerkirchlichen sowie kulturellen, insbesondere musikalischen Öffentlichkeiten beziehen, die sich um den Jazz, Blues und Rythm and Blues gebildet hatten, und dieses dann öffentlich machen. Das gleiche trifft auch für die Schwulenbewegung zu, deren zentrales Moment, Stonewall, eine spontane Protestaktion gegen die brutalen Übergriffe der Polizei, die sich in einer New Yorker Schwulenbar ereignet hatten, war“ (Strum 2000, 108).

Der Wandel des Begriffs und dessen Verwendung in der wissenschaftlichen Debatte und der Alltagssprache sind daher deutlich erkennbar, erleichtern eine exakte Definition des Terminus jedoch nicht.

Fraglich bleibt zudem, ob gerade technische Entwicklungen betreffend moderner Kommunikationsmöglichkeiten - wie beispielsweise das Internet - eine neue Qualität der Öffentlichkeit hervorbringen können. Einerseits war es niemals möglich, in einem so kurzem Zeitraum Informationen untereinander auszutauschen (*Twitter*), andererseits lässt sich die Öffentlichkeit insbesondere durch deren nationale *Entgrenzung*, der digitalen Anonymisierung sowie der Erschließung neuer Bevölkerungsgruppen (Plake 2001, 183) kaum normativ fassen. Betrachtet man Öffentlichkeit hingegen immer noch als *Gegenpart* zum Privaten, so wird man feststellen, dass sich die postulierte *Integration der Gesellschaft* nun im besonderen Ausmaße durch Web-Communities wie bspw. *Facebook* (oder dezentral organisierter Bewegungen wie *Anonymous*) vollzieht. Ob hier die Öffentlichkeit das Private durchzieht, oder sich das Private allmählich in Öffentlichkeit auflöst, bleibt offen. Durch diese radikale Verschmelzung von Privatem und Öffentlichkeit findet die klassische Unterscheidung dieser in der (digitalen) Realität kaum mehr Wiederhall.

2.2 Zur Abgrenzung zum Begriff der öffentlichen Meinung

Zu unterscheiden ist der Begriff der Öffentlichkeit jedoch mit dem der *öffentlichen Meinung*¹¹ (*public opinion*; Hohendahl 2000a, 2)¹², welche zwar innerhalb von (Teil-)Öffentlichkeiten entstehen kann, sich jedoch stets auf spezifische Themen bzw. einzelne gesellschaftliche Konfliktpunkte konzentriert.¹³ *Schubert/Klein* definieren den Begriff der öffentlichen Meinung wie folgt:

„Ö[ffentliche] M[einung] ist eine Sammelbezeichnung für 1) die empirisch erhobene Meinung oder Einstellung der Öffentlichkeit (Bevölkerung) und 2) die in der Presse und

¹¹ Zum Begriff der öffentlichen Meinung als Spiegel für die Politik siehe v.a. Luhmann (2009b) S 172f.

¹² Der Begriff der öffentlichen Meinung bürgerte sich im deutschsprachigen Raum erst im Zuge der französischen Revolution ein. Dort wurde es seit 1770 als politisches Schlagwort verwendet in dem Sinne, dass die Obrigkeit eine als *öffentlich* qualifizierte Meinung nicht längere Zeit ignorieren könne (Hölscher 1997, 25).

¹³ Die *öffentliche Meinung* ist jedenfalls auch nicht gleichzusetzen mit sozialwissenschaftlich erhobenen Statistiken zur Meinung der Bevölkerung, welche schließlich Einzelmeinungen bündeln und quantifizieren.

anderen Medien publizierte Sichtweise der Einstellung etc. in der Gesellschaft“ (Schubert/Klein 2007, 216).

In klassischen Demokratiekonzepten wird die öffentliche Meinung oftmals als ein *Surrogat des Volkswillens* gesehen (Czerwick 2008, 102). Ursprüngliche Bedeutung gelangte die öffentliche Meinung als die Qualifikation eines *oppositionellen Gerichtshofs*, der insbesondere die Funktion der Überprüfung der tatsächlichen Gerichtsentscheide im Sinne einer höheren Instanz innehatte (Hohendahl 2000a, 21).¹⁴ Problematisch blieb der Begriff vor allem deshalb, da dieser von verschiedenen Parteien und Interessengruppen zur Bekräftigung derer Positionen beanstandet wird; es besteht schließlich kein Konsens darüber, „wessen Meinung als öffentliche gilt“ (Hohendahl 2000b, 39). Besonders die Ergebnisse bei Wahlentscheidungen seien scharf von der öffentlichen Meinung abzugrenzen da bei solcherart *temporärer* Öffentlichkeiten häufig keinerlei echte Diskussion stattfindet und den – demonstrativen und manipulativen - Ergebnissen (Habermas 1990, 326) dadurch nur wenig Rationalität unterstellt werden könnte:

„So wird ein *als* Publikum^[15] desintegriertes Publikum der Staatsbürger mit publizistischen Mitteln derart mediatisiert, daß es einerseits für die Legitimation politischer Kompromisse beansprucht werden kann, ohne andererseits an effektiven Entscheidungen beteiligt oder der Beteiligung auch nur fähig zu sein“ (Habermas 1990, 325).

Für *Luhmann* ist „die öffentliche Meinung eine Form der Selbstbeobachtung des politischen Systems [...] Über diese Fähigkeit, sich selbst zu beobachten, öffnet sich ein operativ geschlossenes System gegenüber seiner Umwelt“ (Czerwick 2008, 100). Im Gegensatz zu klassischen Demokratiekonzepten, die der öffentliche Meinung eine Rolle als integralen Bestandteil der Demokratie postulieren, sieht *Luhmann* in der öffentlichen Meinung „zunächst das Produkt einer spezifischen Kommunikation, die zum Ausgangspunkt für weitere Kommunikation wird“ (Czerwick 2008, 101).

2.3 Zur Abgrenzung zum Begriff der Zivilgesellschaft

Ungeachtet der *Luhmannschen* Abgrenzung von *Öffentlichkeit und Gesellschaft* (Czerwick 2008, 87), so ist auch der modernere Begriff der *Zivilgesellschaft* (*civil*

¹⁴ Diese Idee findet sich schon bei Voltaire: „er [Voltaire] bringe sie vor einen Richter, der noch kaum weiß, daß er es in letzter Instanz ist, und der seine Macht und Zuständigkeit noch nicht kennt: den Menschen. Er zitiert das Gesetz vor den Menschen“ (Ritter 2005, 91f).

¹⁵ Zum Begriff des Publikums siehe u.a. Neidhart (1994) S 12ff.

society) vom Begriff der Öffentlichkeit zu unterscheiden. Die Idee der Zivilgesellschaft

setze sich laut *Schubert/Klein* prinzipiell „für eine Trennung zwischen einem engeren, politisch-öffentlichen Sektor und einem weiteren, gesellschaftlich-privaten Sektor ein“ (Schubert/Klein 2006). Der staatsfreie Bereich solle hierbei durch vielfältige Formen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung (z.B. durch Vereine) gestaltet werden. Ursprünglich wird die Zivilgesellschaft als zielorientierter Zusammenschluss aktiver Bürger oder Organisationen verstanden (Adloff 2005, 17). Wesentlich für das Funktionieren einer organisierten Zivilgesellschaft in komplexen Gesellschaftssystemen bleibt daher die *aktive Beteiligung* der einzelnen Bürger.

Im europäischen Konnex wird unter Zivilgesellschaft die „Gesamtheit aller Organisationsstrukturen, deren Mitglieder über einen demokratischen Diskurs- und Verständigungsprozess dem allgemeinen Interesse dienen und welche auch als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgern auftreten“ (WSA 1999, 29) verstanden. Der Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Union sieht in der Zivilgesellschaft auch die Aufgabe einer „Schule für Demokratie“ (WSA 1999, 29) wobei diese nachfolgende Akteure umfasse: die Sozialpartner, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen sowie sämtliche Organisationen, durch die sich Bürger am lokalen und regionalen Leben beteiligen können. Die Zivilgesellschaft wird somit zu einer „gesellschaftlichen Sphäre jenseits des Staates, aber nicht jenseits des Politischen“ (Klein 2004, 19). Obwohl sich die Begriffe sowohl in theoretischen als auch in alltäglichen Debatten potentiell vermischen, bleibt ungeachtet deren konstitutiven Verhältnisses zueinander (Trenz 2005, 58) zu beachten, dass Zivilgesellschaftliches Handeln stets vom Partikularen, also von Einzelnen oder von einzelnen Gruppen ausgeht, sich jedoch stets auf die Allgemeinheit *ausrichtet* (Kocka 2003, 5f), während die Öffentlichkeit wohl selbst nicht als aktiver zielgerichteter Akteur, sondern als *Bereich* zwischen den Sprechern und dem Publikum verstanden werden sollte (Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60).

2.4 Medien, Akteurs- und Raumbezogenheit der Öffentlichkeit

Öffentlichkeitstheorien können nach bestimmten wesentlichen Elementen, wie etwa nach Medien-, Raum- und Akteurs-bezogenen Ansätzen unterschieden werden (Klaus 2006, 102). Der erstgenannte Ansatz schätzt die Wirkung der Medien hinsichtlich der Öffentlichkeit als sehr stark ein; diese fungieren nicht nur als Vermittler, sondern als eigenständige „KonstrukteurInnen von Identitätsräumen“ (Klaus 2006, 103). Dieser Ansatz wird im Grundsatz auch von der Europäischen Kommission verfolgt. Gerade in der EU sind die Medien jedoch – vor allem aufgrund der verschiedenen Sprachen - stark heterogen ausgestaltet und bilden eine breite Palette an nationalen, regionalen und kommunalen Akteuren, welches eine gesamteuropäische mediale Debatte erschwert. Betreffend *Raumbezogener* Ansätze muss vorerst klargestellt werden, dass es sich hierbei stets um einen *symbolischen* Raum handelt, in dem der jeweilige Diskurs vonstatten gehen soll. Obwohl ein solches Raumkonzept die Möglichkeit erhält, eine europäische Öffentlichkeit durch die Verbindung der nationalen Öffentlichkeiten (Irakkrieg) zu bilden, bleibt fraglich, wie ein solcher (symbolischer) Raum (Habermas 2003) abgrenzbar wäre beziehungsweise welche Akteure zu diesen Zutritt hätten (Klaus 2006, 103). Für solcherart *Akteursbezogene* Öffentlichkeitsansätze sind vor allem die Ausführungen *Mouffes* und *Bourdieu's* essentiell (Crossley 2004, 88ff). Nach diesen Ansätzen wird die politische Öffentlichkeit durch die Austragung des Widerstreits von Akteuren unterschiedlicher Meinungen kreiert. Diese Debatte ist von den staatlichen Behörden aktiv zu ermöglichen um deren Gehalt für das demokratische Konzept des freien Meinungs-austausches gewährleisten zu können. Akteursbezogene Ansätze sehen die am Kommunikationsfluss Teilhabenden als aktive Parteien und prägen die Öffentlichkeit mit widerstreitenden Ideologien (Klaus 2006, 104).

2.5 Ebenen der Bedeutung von Öffentlichkeit

Auf einer analytisch-deskriptiven Ebene bleibt die Begriffsbestimmung ungewiss, da sich die Materie des Öffentlichen erst durch nähere Konkretisierung – wie etwa öffentliche Meinung, öffentliche Kundgebung und dergleichen – erschließt. Selbst bei solcherart Verknüpfungen bleibt der Terminus jedoch häufig bloß durch sein Gegenteil – nämlich Geheimhaltung oder Privatheit - bestimmbar.

Nach *Plake* können dem Begriff der Öffentlichkeit drei unterschiedliche inhaltliche Ebenen zugeschrieben werden:

Erstens beinhaltet die Öffentlichkeit *Vorgänge von allgemeinem Interesse*, zweitens *Kommunikation, die sich an alle richtet* und drittens die *Zugangsoffenheit von Räumen und Plätzen* (Plake 2001, 18ff). Mit dem Begriff der Öffentlichkeit kann daher sowohl der *Bereich* (der *Raum*) als auch der *Prozess* von *Kommunikation* bezeichnet werden. In diesem Sinne gelangt auch der Begriff des Publikums von Bedeutung: Dieses sind die an der Kommunikation beteiligten Personen wobei Kommunikation in einem engeren Sinne als der Austausch von Informationen gesehen werden kann (Mantl 2004, 36).¹⁶

Zu beachten bleibt, dass die drei obigen Bedeutungsebenen von Öffentlichkeit nicht als in-sich-geschlossen gesehen werden können. Die von *Plake* ausgeführten *Vorgänge von allgemeinem Interesse* beinhalten daher stets auch Teilöffentlichkeiten, die in deren Summe ein allgemeines Interesse widerspiegeln. Ausschlaggebend bleibt, ob das Publikum an diesem Vorgang teilhaben kann oder nicht, womit unter Teilhabe nicht unbedingt aktive Gestaltungsrechte verstanden werden müssen: „Öffentlich sind Vorgänge also durch Zuschauer, Zuhörer, durch Zeugen, Vermittler und Kommentatoren“ (Plake 2001, 18). In zweitem Fall, also der *Kommunikation, die sich an alle richtet*, kommt es vor allem darauf an, ob der Adressatenkreis der Information beschränkt wird oder nicht. Kommunikation kann in diesem Sinne aktiv oder passiv vollzogen werden, etwa durch das Versenden von E-Mails oder der öffentlichen Zugänglichkeit einer bestimmten Website. Letzteres berührt schließlich auch die Bedeutungsebene bezüglich der räumlichen Dimension, also der *Zugangsoffenheit von Räumen und Plätzen*. Dieser Punkt ist freilich nicht zu streng zu betrachten, denn auch bei der freien Zugänglichkeit geht es grundsätzlich um die „prinzipielle Unabgeschlossenheit des Publikums“ (Habermas 1990, 98). So gilt ein (physischer) Raum als frei zugänglich, wenn hierfür bestimmte Verfahrensvorschriften einzuhalten sind, etwa das Verbot des Mitführens von

¹⁶ Zum diesem Begriff in der Systemtheorie siehe u.a. Luhmann (1997), S 111: Kommunikation wird hierbei als dreiteiliger Prozess der Selektion verstanden: „nämlich Selektion einer Information, Selektion der Mitteilung dieser Information und selektives Verstehen oder Mißverstehen dieser Mitteilung und ihrer Information.“

Waffen. Hierbei wird ebenso der Widerspruch, der dem Begriff der Öffentlichkeit innewohnt, offenkundig.

Öffentlichkeit als Prozess (Luhmann 1994, 24)¹⁷ oder Raum zu verstehen, muss daher stets die Intention des Uneingrenzbaren haben, faktisch kann sie diese aber nicht verwirklichen. So werden an öffentlichen Versammlungen stets nur an der jeweiligen Materie Interessierte beiwohnen bzw. nur ein Bruchteil der Wahlberechtigten die auf den Websites der Parteien veröffentlichten Wahlprogramme studieren (Plake 2001, 186: „Aneignung der Medienkompetenz“). Öffentlichkeit wird in dieser Hinsicht als normative Forderung hinsichtlich der Schaffung bestimmter Strukturen oder Regelungen, die solcherart Intention – nämlich der Verwirklichung prinzipieller Zugänglichkeit zur solcherart Vorgängen oder Räumen - verstanden.

Begrenzt man den Begriff der Öffentlichkeit nun auf den der *politischen Öffentlichkeit*, so setzt sich diese „aus einer Vielzahl von Kommunikationsforen [zusammen], deren Zugang prinzipiell offen und nicht an Mitgliedschaftsbedingungen gebunden ist und in dem sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu *politischen Themen* äußern“ (Jarren/Donges 2006, 96). Anhand der Ausführungen von Gerhards und Neidhardt kann Öffentlichkeit hinsichtlich der Anzahl der Teilnehmer sowie nach deren Strukturierung differenziert werden (Gerhards/Neidhart 1990, 19 und 25).¹⁸ Dementsprechend unterscheiden diese Autoren in *Encounter-Öffentlichkeit*, der Öffentlichkeit bei *Öffentlichen Veranstaltungen* sowie *Öffentlichkeit per massenmedialer Kommunikation*. Unter *Encounter-Öffentlichkeit* wird hierbei das eher zufällige Aufeinandertreffen von Menschen in prinzipiell öffentlich zugänglichen Räumen (wie etwa Shoppingcentern, Sportanlagen, etc) verstanden. Auch wenn solcherart Öffentlichkeiten zumeist von kurzer Dauer sind, diese keiner vordeterminierten Struktur folgen sowie der Teilnehmerkreis ständig wechselt, so beinhaltet diese Dimension der Öffentlichkeit eine hohe Qualität, da die Zugänglichkeit dieser sozialen Räume – und der damit

¹⁷ „Die Öffentlichkeit bleibt in Bewegung – in der Bewegung, die wir als Karriere politischer Themen beschrieben haben“ (Luhmann 1994, 24).

¹⁸ Hierbei ist von einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Ebenen auszugehen (Gerhards/Neidhart 1990, 25).

verbundene Kommunikationsaustausch – keine wesentlichen persönlichen Erfordernisse voraussetzt (Gerhards/Neidhart 1990, 20ff).

Während in *Encounter-Öffentlichkeiten* eine – je nach Situation – prinzipielle Gleichstellung der Kommunikationsteilnehmer, jedoch ohne gefestigte Strukturen, vorherrscht und der Zugang zum Kommunikationsforum leicht ermöglicht wird, ist in Veranstaltungsöffentlichkeiten zwischen Veranstaltern und Publikum zu unterscheiden. Der oder die Veranstalter können die Qualität an Öffentlichkeit daher beeinflussen, da sie erstens den Zugang der Teilnehmer beschränken können sowie zweitens die gegenständliche Debatte vorstrukturieren, also bestimmte Themen vorgeben oder bestimmte Redner zu den Versammlungen einladen (Gerhards/Neidhart 1990, 22f).

Da sich die Öffentlichkeit in modernen Gesellschaften weder „nach dem Episodenmodell von *Niklas Luhmann*, noch nach dem Seminarmodell von *Jürgen Habermas* hinreichend beschreiben“ (Gerhards/Neidhart 1990, 23) lasse, bezeichnen die Autoren nach Vorarbeit *Maletzkes* (1963) die dritte Ebene der Öffentlichkeit als massenmediale Kommunikation, welche wesentlich strengere Erfordernisse für deren Vorliegen beansprucht. Massenmediale Kommunikation liegt dann vor, sofern Kommunikation durch technische Publikationsmittel wie etwa Medien, indirekt und einseitig (räumliche und/oder zeitliche Distanz zwischen Informationsgeber und Informationsnehmer; allerdings ohne Rollenwechsel zwischen diesen), an ein *dispersedes Publikum* (Maletzke 1963, 85), welches untereinander nicht interagiert, ohne Eingrenzung des Adressatenkreises (also öffentlich zugänglich) ermöglicht werden soll:

„Das Publikum wird abstrakter (keine Präsenzöffentlichkeit), zudem viel größer in seinen Handlungsmöglichkeiten aber reduzierter: Die Gestaltungsformen des Publikums beschränken sich - sieht man von Leserbriefen und Anrufen ab - auf das Ausschalten bzw. die Abbestellung der ‚veröffentlichten Meinung‘“ (Gerhards/Neidhart 1990, 24).

Diese dritte Variante von Öffentlichkeit bildet hinsichtlich politischer Prozesse und Einflussfaktoren möglicherweise aber die aktuell Bedeutendste, zumindest in modernen demokratischen Gesellschaftsstrukturen: „In komplexen Gesellschaften ließe sich Öffentlichkeit aber ohne eine massenmediale Öffentlichkeit nicht herstellen. Nur unter Verzicht auf Anwesenheitskriterien läßt sich die Chance der Teilnahme aller gewährleisten“ (Gerhards/Neidhart 1990, 24).

2.6 Politische Funktionen der Öffentlichkeit

Der Öffentlichkeit können somit bestimmte Funktionen zugeschrieben werden. Diese hat *Neidhart* kategorisiert: Die Öffentlichkeit sammelt Themen und Meinungen (*Input*), verarbeitet diese (*Throughput*) und gibt sie schließlich weiter (*Output*; Neidhart 1994, 8; Jarren/Donges 2006, 98). Sie hat daher Transparenz-, Validierungs- und Orientierungsfunktion (Neidhart 1994, 8f). Die Öffentlichkeit muss demnach „offen sein für alle gesellschaftlichen Gruppen sowie für alle Themen und Meinungen“ (Neidhart 1994, 8: Transparenzfunktion). Erst die Transparenz macht den politischen Prozess und dessen Akteure beobachtbar (Brüggemann 2008, 51). Des Weiteren muss die Öffentlichkeit dem Anspruch der Diskursivität gerecht werden (Validierungsfunktion): „Öffentlichkeitsakteure sollen [...] ihre eigenen Themen und Meinungen unter dem Druck der Argumente anderer gegebenenfalls revidieren“ (Neidhart 1994, 8). Dies kann und soll einen möglichst rationalen Austausch von Argumenten ermöglichen (Brüggemann 2008, 52). Zuletzt kann der Öffentlichkeit Orientierungsfunktion zukommen, sofern das Ergebnis öffentlicher Diskussionsprozesse vom Publikum überzeugend angenommen und akzeptiert wird (Neidhart 1994, 9). Geeinte Zustimmung des Publikums zum getroffenen Ergebnis ist nicht vonnöten; viel wahrscheinlicher ist hierbei sogar die teilweise Ablehnung des auf höherer Ebene erzielten Kompromisses. Eben diese geeinte gewaltlose Ablehnung eines Ergebnisses könne jedoch den gesellschaftlichen Zusammenhalt auf lange Sicht fördern. Die kontinuierliche öffentliche Diskussion fördere damit die politische Erziehung der Gesellschaft (Brüggemann 2008, 53).¹⁹

Wie bedeutend das Bestehen der Öffentlichkeit für das Funktionieren einer Demokratie ist, führt Habermas aus: „Die sozialstaatlichen Massendemokratien dürfen sich, ihrem normativen Selbstverständnis zur Folge, nur solange in einer Kontinuität mit den Grundsätzen des liberalen Rechtsstaates sehen, wie sie das Gebot einer politisch fungierenden Öffentlichkeit ernst nehmen“ (Habermas 1990, 33).

¹⁹ Siehe hierzu auch oben zur Förderung der Kommunikationsstruktur durch Dissens (*Gerhards*).

Im gegenständlichen Kontext ist der Begriff der Öffentlichkeit jedoch auf seinen politischen Gehalt zu reduzieren. In diesem Sinne stehen die *demokratischen Funktionen* der Informationsvermittlung, Transparenz, Kritik, Kontrolle sowie der Meinungsbildung und des Meinungs austausches im Vordergrund (Latzel/Saurwein 2006, 12). Die Öffentlichkeit kann zur Legitimierung der politischen Ordnung sowie deren Qualität beitragen; die (informelle) öffentliche Kommunikation muss jedoch von der (formellen) administrativen Kommunikation beziehungsweise der prozeduralen Entscheidungsfindung im politischen System unterschieden werden (Latzel/Saurwein 2006, 12). Dennoch hängen diese Formen der Kommunikation in demokratischen Systemen untrennbar zusammen, da die Öffentlichkeit als *input*-geber fungiert und als Normadressaten ebenso Feedback an die Entscheidungsetzer (*output*) liefern kann.

2.7 Zwischenergebnis

Der Begriff der Öffentlichkeit bleibt schwer zu fassen, vor allem da dieser je nach theoretischem Ansatz, Akteur, Thema und sozialem bzw. politischem Raum unterschiedlich verwendet wird. Um sich nicht in stete Abgrenzungsfragen mit den oben erwähnten Begrifflichkeiten zu verfangen, soll der Terminus der Öffentlichkeit für die folgenden Kapitel der Forschungsarbeit prinzipiell als fiktiver **Raum zwischen Sprecher und Publikum** (Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60) verstanden werden, also wie zu Beginn ausgeführt als Bereich, der „über den privaten, persönlichen, relativ begrenzten Bereich hinausgeht, für die Allgemeinheit offen und zugänglich ist“ (Schubert/Klein 2007, 217). Vorerst verbleibt der Begriff somit als neutrales Medium, über den öffentliche Meinung kundgetan und die Akteure der Zivilgesellschaft agieren können. Um den Terminus weiter einzuschränken und um dessen politische Dimension zu betonen, bietet sich an, die Definition um den Ansatz von Jarren/Donges (2006) zu erweitern:

Öffentlichkeit umfasst den **Raum zwischen Sprechern und Publikum, dessen Zugang prinzipiell offen ist und in dem sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu politischen Themen äußern**“ (Jarren/Donges 2006, 96; Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60).

Diese Definition wird einerseits der *politischen Dimension* des Begriffs gerecht, andererseits verbleibt die Öffentlichkeit in diesem Ansatz prinzipiell als *Raum*,

wird jedoch durch normative Forderungen im Lichte eines postulierten *Kommunikationsprozesses* ergänzt. So wird der Öffentlichkeit - ungeachtet ihrer jeweiligen konkreten politischen Funktion – auch eine Möglichkeit der Integration der Gesellschaft durch bestimmte normative Werte postuliert (Luhmann 1994, 21; Strum 2000, 109).

3. Zum Zusammenhang von Öffentlichkeit und Demokratie

Da der Begriff der Öffentlichkeit im Zuge seiner *politischen Dimension* stets an normative Erwartungen geknüpft wird, soll im Folgenden auf die grundlegende Verbindung von Öffentlichkeit und Demokratie näher eingegangen werden. Um diese Analyse vornehmen zu können, bedarf es zuallererst der Definition des Begriffs der Demokratie. In weiterer Folge wird auf theoretische Ansätze hinsichtlich der Verbindung von Demokratie- und Öffentlichkeitskonzepten eingegangen (Ferree 2002).

3.1 Allgemeines

Betrachtet man die obigen Ausführungen zum Begriff der Öffentlichkeit, so ist dieser prinzipiell *nicht zwingend* mit der Existenz einer funktionierenden demokratischen Staatsstruktur verknüpft, sondern setzt an verschiedensten Indikatoren an: „Öffentlichkeit kann politisch, muss aber nicht politisch sein“ (Brüggemann 2008, 40). Umgekehrt gehört die Öffentlichkeit jedoch

„zur verfassungsrechtlich gesicherten Grundausstattung der Demokratien, und aus dieser Bindung entwickeln sich die politischen Funktionen, die man ihr zurechnet, sowie die Ansprüche und Maßstäbe, an denen man sie mißt“ (Neidhart 1994, 8).

Verbindet man den Begriff der (politischen) Öffentlichkeit daher mit *normativen* Erwartungen (Neidhart 1994, 8),²⁰ so lässt sich der Terminus nicht mehr sinnvoll von demokratietheoretischen Konzepten lösen (Kocka 2003, 4). Die Öffentlichkeit erwächst in diesem Sinne „zur elementaren Institutionen-Ausstattung von Demokratien“ (Gerhards/Neidhardt/Rucht 1998, 26). Ansätze zur konkreten Ausgestaltung dieser Verknüpfung sollen unten näher dargestellt werden. Vorerst ist jedoch auf den Begriff der Demokratie selbst einzugehen.

²⁰ Solcherart normativen Erwartungen lassen sich im Übrigen schon seit der Aufklärung nachweisen (Neidhart 1994, 8).

3.2 Zum Begriff und Ausgestaltung der Demokratie

Wörtlich übersetzt bedeutet Demokratie *Volksherrschaft*²¹. Obwohl keine Definition des Begriffes Demokratie allgemein anerkannt ist, kann davon ausgegangen werden, dass die zentralen Ideen des Demokratieprinzips auf der *Identität von Herrschern und Beherrschten* (Calliess 2003, 283), als auch auf der *Gleichheit aller Bürger* (Saage 2005, 56f) basieren. Eine solcherart postulierte Herrschaft des Volkes hat es in dieser Idealform allerdings niemals in der Geschichte gegeben, so dass der Demokratiebegriff „stets etwas Normatives umschließt, das hergestellt werden soll“ (Waschkuhn 1998, 3).

Das Demokratieideal der „Identität von Regierenden und Regierten“ (Zippelius 2003, 188) ist bis heute Gegenstand demokratiethoretischer Debatten. Häufig wird hierbei weiterhin die diesbezüglich relevante Stelle der *Lincolnschen* Gettysburg-Rede von 1863²² zitiert: „Government of the people, by the people, for the people“. In der französischen Verfassung von 1958 ist diese Formel *expressis verbis* als Verfassungsprinzip verankert (Art. 2 Abs. 5; Sommermann 2005, 199f). Ausgehend von der *Lincolnschen Formel* könnte der Schluss gezogen werden, Demokratie wäre im Idealfall das Konstrukt der direkten/unmittelbaren Demokratie. Das Volk übt in diesem Sinne die Staatsgewalt durch Mehrheitsentscheidungen²³ selbst aus. Ansätze dieses Demokratiemodells wurden in den meisten Stadtstaaten Griechenlands (*Poleis*) knapp zwei Jahrhunderte lang praktiziert (Piepenbrink 2001, 166ff). Fraglich ist jedoch, ob die direkte/unmittelbare Demokratie auch in komplexen Staats- oder anderen politischen Systemen effektiv umsetzbar ist. Vor eingehender Betrachtung des Demokratiebegriffes im Allgemeinen kann man daher eine notwendige Einschränkung vorwegnehmen: Demokratie als Staats- und Regierungsform wird in der politischen Praxis generell als *repräsentative* Demokratie konzipiert (Waschkuhn 1998, 6).

²¹ *Dêmos* = das Volk; *krátein* = herrschen.

²² Siehe hierzu unter anderem Wills, Garry: *Lincoln at Gettysburg - the words that remade America*, New York, 1992.

²³ Siehe schon bei Rousseau (1762), 52f: „In der Tat kann jeder Einzelne als Mensch einen besonderen Willen haben, der dem Gemeinwillen, den er als Staatsbürger hat, zuwiderläuft [...]“. Der *gemeinschaftliche Wille* kann somit niemals die *Summe aller Einzelwillen* sein; So auch Sieyès (1789), 57.

Jellinek definiert den Begriff der Repräsentation wie folgt: „Unter Repräsentation versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letzteren angesehen wird, so dass beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind“ (Jellinek 1960, 566). Demokratiepoltisch betrachtet erfasst die diesbezügliche Idee die „Notwendigkeit von ausdifferenzierten Politikerrollen, die sich gegenüber den [sic] Bürger öffentlich für ihre Entscheidung rechtfertigen“ (Brüggemann 2008, 46).

Schon Sieyès²⁴, ein Haupttheoretiker der französischen Revolution, hat sich mit den konkreten Unterschieden sowie den Vor- beziehungsweise Nachteilen der direkten und repräsentativen Demokratie auseinandergesetzt. Nach Sieyès wird eine repräsentative Demokratie von nachstehenden Elementen geprägt: Die Willensbildung der Volksvertreter im Parlament wird dem Volke in seiner Gesamtheit zugerechnet (Sieyès 1981a, 31). Es handelt somit ein „stellvertretender gemeinschaftlicher Wille“ (Sieyès 1981b, 166; „Der gemeinschaftliche Wille existiert nur als Auftrag“). Grundlegendes Merkmal ist hierbei das Prinzip des freien Mandats (Brüggemann 2008, 46).²⁵ Die Vertreter sind somit bei Ausübung ihrer Tätigkeit an keinerlei Weisungen, auch nicht an solche, die direkt vom Volk ausgehen würden, gebunden (Sieyès 1981a, 31). In diesem Sinne kommt auch der parlamentarischen Immunität besondere Bedeutung zu (Sieyès 1981a, 53). Das freie Mandat konstituiert somit die repräsentative Demokratie in einem engeren Sinn (Öhlinger 2007, 184). Nach Sieyès scheint ein Repräsentativsystem aus vielfältigen Gründen effektiver, rationaler und kontrollierbarer als ein direktdemokratisches System zu sein, in dem die „manipulierbare, von Stimmungen beherrschte Masse“ (Zippelius 2003, 193) die Herrschaftsgewalt unmittelbar innehat. Durch die Komplexität des politischen Systems sowie der Vielzahl an zu bewältigenden parlamentarischen Politiken sei die Entscheidungsfindung im ‚kleinen Rahmen‘ effektiver als die Alternative, nämlich das Wahlvolk in jeder einzelnen politischen Frage

²⁴ Besonders bedeutend sind dessen politische Schriften zwischen 1788 und 1790.

²⁵ Dieses Prinzip wurde in einigen europäischen Verfassungen ausdrücklich normiert. Siehe beispielsweise Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: „*Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen*“; Vgl. unter anderem auch Art. 27 französische Verfassung („*Jedes imperative Mandat ist nichtig. Das Stimmrecht der Parlamentsmitglieder ist persönlich auszuüben*“) sowie Art. 56 Abs. 1 B-VG: „*Die Mitglieder des Nationalrates und die Mitglieder des Bundesrates sind bei der Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden*“.

unmittelbar entscheiden zu lassen (Waschkuhn 1998, 509). Hinsichtlich der von *Sieyès* betonten erhöhten Rationalität der im Parlament getroffenen Entscheidungen gilt zu bedenken, dass parlamentarische Entscheidungen für gewöhnlich politische Kompromisse und selten den rationalsten Lösungsweg eines gegenständlichen Problems darstellen. Für die „Demokratie versammelter Volksmassen“ (Zippelius 2003, 194) wirkt die repräsentative Lösung in Relation dennoch vernunftsbezogener. Die Kontrollierbarkeit des Systems im Sinne *Sieyès'* ist so zu verstehen, dass dem Wahlvolk schließlich durch die Existenz periodischer Wahlen die Möglichkeit gegeben wird, die Volksvertreter abzuwählen. Diese werden sich daher bemühen, den Willen der Mehrheit im Volke so gut wie möglich zu repräsentieren, um keine vermeintliche Abwahl riskieren zu müssen.

Die Volksvertreter sind durch die Periodisierung der Abhaltung von Wahlen dem Wahlvolk gegenüber somit verantwortlich. Als wesentlicher Faktor gilt hierbei zudem die „Offenlegung des staatlichen Handelns“ (Zippelius 2003, 202). Nur wenn das Staatssystem die notwendige Transparenz des Staatshandelns gewährleistet, kann der Wähler bei der Wahl frei (im Sinne von informiert) entscheiden und die Volksvertreter dadurch effektiv kontrollieren. Insbesondere Grundrechte, wie das allgemeine Wahlrecht (Zippelius 2003, 210-225), die Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit sind daher unumgänglich für ein demokratisches System. Ferner leitet sich aus dem Transparenzgebot die Begründungspflicht hoheitlicher Akte ab (Zippelius 2003, 203). Jedoch ist eine permanente Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten vom Volk nicht zu erwarten. Die Rechtsetzung im Staate wird daher zumeist von interessierten (und häufig wechselnden sowie heterogenen) Minderheiten (Interessengruppen) nachvollzogen.

Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit hat daher eine Tendenz zur Inkohärenz (Waschkuhn 1998, 510). Allerdings beinhalten auch repräsentative Systeme einige Elemente einer *Elite-Herrschaft* (Zippelius 2003, 195f). Durch die Bündelung der Herrschaftsbefugnisse in den Händen einiger weniger, seien diese auch vom Volk legitimiert, bildet nur eine winzige Minderheit der Bevölkerung den Volkswillen. Um eine Eliten-Herrschaft zu verhindern, sind vor

allem das Prinzip der Gewaltenteilung sowie die gegenseitige Kontrolle der Staatsorgane effektiv zu verwirklichen (*checks & balances*²⁶).

Demokratie basiert zudem auf dem Grundsatz des Pluralismus (Zippelius 2003, 242ff),²⁷ also auf der Gewährleistung der „Anerkennung und dem Respekt vor den vielfältigen Meinungen, Überzeugungen, Interessen, Zielen und Hoffnungen.“ (Schubert/Klein 2007, 228f). In Bezug auf politische Systeme wird der Begriff jedoch enger, nämlich als die Möglichkeit der „offenen Auseinandersetzung zwischen den politischen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen(-verbänden, -parteien), aber auch die Konsens- und Koalitionsmöglichkeiten zwischen ihnen als einen wesentlichen Teil der politischen Willensbildung“ (Schubert/Klein 2007, 229) gesehen.

Im Allgemeinen werden repräsentative Systeme mit direktdemokratischen Elementen (Jellinek 1960, 728ff) ergänzt (Gebhart 2002, 4ff). Zu erwähnt ist hierbei insbesondere das Instrument der Volksabstimmung (*Plebiszit*)²⁸. In den häufigsten Fällen entscheiden jedoch die nationalen Parlamente über die Abhaltung einer rechtlich verbindlichen Volksabstimmung, sofern die jeweilige nationale Verfassung nichts anderes vorschreibt²⁹. Die unmittelbare Herrschaft des Volkes ist im modernen Flächenstaat aus zahlreichen Gründen kaum realisierbar. Gebhart führt hierzu aus, dass eine „rein direkte Demokratie, etwa in Gestalt einer Versammlungsdemokratie nach athenischem Vorbild [...] schon alleine auf Grund der Größe moderner Staaten sowie aufgrund der Fülle und der Komplexität der zu entscheidenden Fragen“ (Gebhart 2002, 5) in der politischen Realität kaum vorstellbar ist.³⁰ Ausgeprägte direkt-demokratische Elemente finden sich nur noch auf Kanton-Ebene in der Schweiz (Biaggini 2005).

Die Befugnisse zur Ausübung der Hoheitsgewalt liegen somit stets in den Händen von Funktionären: „Von einer Demokratie lässt sich dennoch sprechen,

²⁶ Die gegenseitige Kontrolle (*checks*) von Verfassungsorganen eines Staates, sowie die Herstellung eines Systems partieller Gleichgewichte (*balances*) wurde schon in der Antike angedacht. In der *Aufklärung* wurde der Gedanke von *Montesquieu* weiterentwickelt.

²⁷ Gemeint ist damit der „offene Wettbewerb der Interessen und Meinungen“.

²⁸ Weiters wichtig: Volksbefragung sowie Volksbegehren. Siehe hinsichtlich der österreichischen Rechtslage Art. 41 Abs. 2 B-VG sowie Art. 49b B-VG.

²⁹ So schreibt Art. 44 Abs. 3 B-VG eine obligatorische Volksabstimmung ausschließlich im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung vor (Öhlinger 2007, 55ff).

³⁰ Zwar könnte das ‚Größenargument‘ mit dem Einsatz moderner medialer Hilfsmittel wie insbesondere dem Internet ansatzweise abgeschwächt werden, letzteres Gegenargument betreffend der Komplexität der politischen Themen bliebe dennoch bestehen (Gebhart 2002, 4ff).

wenn sich diese Befugnisse in einer mehr oder minder großen Anzahl vermittelnder Stufen auf das Volk zurückführen lassen“ (Öhlinger 2007, 157). Dadurch handelt das Volk nicht mehr durch den natürlichen Willen aller Bürger, sondern durch einen „repräsentativ gebildeten Gemeinwillen“ (Zippelius 2003, 189).

So elementar die Willensbildung des Volkes in einer Demokratie sein möge, so notwendig ist auch die dazugehörige Strukturierung des Staats. Zwar scheint es aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsgeschichte der modernen Staaten kaum möglich, eine einheitliche Strukturierung der demokratisch-organisierten Staaten zu finden, bestimmte strukturelle Merkmale können jedoch als ausschlaggebend für das Vorhandensein einer Demokratie genannt werden. So ist es beispielsweise bedeutend, inwieweit Entscheidungskompetenzen unter den Staatsorganen verteilt und determiniert sind (Zippelius 2003, 191) sowie wer wen im Staat kontrolliert (*checks & balances*). Diese Fragen klärt im Allgemeinen eine Staatsverfassung.³¹ So behandeln europäische Verfassungen generell grundlegende Aspekte des jeweiligen nationalen Demokratiekonzepts. Beispielsweise wird das Modell der repräsentativen Demokratie in etlichen Verfassungen als Modus der Herrschaftsausübung ausdrücklich normiert.³²

3.3 Normative und Empirische Demokratietheorien

Ab der *Aufklärung* werden Demokratietheorien vor allem in normative sowie empirische Strömungen kategorisiert. *Normative* Theorien zeichnen sich insbesondere durch einen „starken Demokratiebegriff“ (Barber 1984, 117-138) aus und befürworten unter anderem die direkte/unmittelbare Bürgerbeteiligung. Demokratie wird hierbei überwiegend als demokratische Wertegemeinschaft verstanden. Ihren Ursprung haben *normative* Theorien bei *Rousseau*³³. Moderne Vertreter normativer Theorien sind unter anderem *Habermas* und *Barber*.

³¹ Diese muss jedoch nicht immer eine *geschriebene* Verfassung sein; Siehe hierzu die Ausführungen zur *Verfassung* im Vereinigten Königreich.

³² So beispielsweise Art. 3 französische Verfassung: „*Die nationale Souveränität liegt beim Volke, das sie durch seine Vertreter und durch Volksentscheid ausübt*“.

³³ So beschreibt *Rousseau* die Identität von Herrschern und Beherrschten als Idealbild der Demokratie; Diese ist in der Praxis jedoch nicht erreichbar. Die Herrscher/Repräsentanten müssen sich demnach bestmöglichst am Gemeinwillen orientieren (Rousseau 1762, 50: „*Jeder von uns stellt gemeinschaftlich seine Person und seine ganze Kraft unter die oberste Leitung des Allgemeinwillens, und wir nehmen jedes Mitglied als untrennbaren Teil des Ganzen auf*“.

Empirische Demokratietheorien - anführen möchte ich hier unter anderem *Tocqueville*, *Weber* sowie *Schumpeter* - betonen hingegen die Bedeutung der Repräsentation sowie die Notwendigkeit einer pluralistischen Gesellschaft.

3.4. Modelle zur normativen Verknüpfung von Öffentlichkeit und Demokratie

Zu klären bleibt, auf welche Weise Öffentlichkeit nun mit modernen Demokratiekonzepten verknüpft ist, d.h. auf welche Weise die Kommunikation und deren normative Voraussetzungen bzw. Rahmenbedingungen zwischen den zu wählenden Repräsentanten (als Vertreter des Volkes) und der Öffentlichkeit stattfindet. Nicht überraschend hängt die Antwort auf diese Frage davon ab, wie das jeweilige demokratische Konzept ausgestaltet ist und wie sich Theorien der Öffentlichkeit und die zur Demokratie überschneiden bzw. abgrenzen:

„*Democratic theory* focuses on accountability and responsiveness in the decision-making process; *theories of the public sphere* focus on the role of public communication in facilitating or hindering this process“ (Ferree 2002, 205).

Nach *Ferree* können hierbei vier (empirische und normative) Modelle der Verknüpfung von Demokratiekonzepten und Öffentlichkeit herangezogen werden, namentlich repräsentativ-liberale, partizipatorisch-liberale, deliberative und konstruktivistische Ansätze (Ferree 2002, 206ff). Zu beachten bleibt, dass die nachstehenden Modelle sich stets im Lichte nationalstaatlicher Demokratie- und Öffentlichkeitskonzepte herauskristallisierten.

3.4.1 Repräsentativ-liberales Modell

Historisch gesehen findet das repräsentativ-liberale Modell (Gerhards 2002, 3ff) ihren Ursprung in den Ausführungen *John Stuart Mills* (1861). Als moderner Vertreter können u.a. *Schumpeter* (1942) und *Anthony Downs* (1957) genannt werden (Ferree 2002, 206). Als repräsentativ-liberal wird das Modell deshalb bezeichnet, da hierbei einerseits von einer prinzipiellen *Kongruenz der Herrschenden und der Normunterworfenen* (Gerhards 2002, 7),³⁴ andererseits vom Postulat der rationalen Entscheidungen durch die Repräsentanten,

³⁴ „Eine weitgehende Kongruenz von Öffentlichkeit und Politik liegt insofern vor, als die massenmedialen Öffentlichkeiten der Nationalstaaten über die Herrschaftsträger und deren Konkurrenten informieren, und die Bürger sich auf der Basis dieser Informationen ihr Urteil bilden können“ (Gerhards 2002, 7).

ausgegangen wird. Da letzteres u.a. auf der Furcht vor irrationaler (direktdemokratischer) Entscheidungen der Bevölkerung in Einzelfällen fußt, wird die Beteiligung der Normunterworfenen am politischen System im Sinne von Repräsentation dieser begriffen. Die nachstehenden Ansätze werden daher unter der Prämisse verstanden, dass der Durchschnittsbürger sich kaum für Politik interessiert und dementsprechend oftmals zu schlecht informiert ist, um tatsächlich politisch rational agieren zu können.³⁵

Die jeweiligen Ansätze innerhalb des repräsentativ-liberalen Modells können stark variieren: Einerseits wird hierbei die Forderung laut, die politisch-aktive Rolle des Staatsbürgers im politischen System vehement einzugrenzen (Ferree 2002, 206), andererseits wird der politischen Öffentlichkeit selbst doch eine bedeutende Funktion zuerkannt: Demnach hat die politische Öffentlichkeit die Aufgaben der „Informationsvermittlung, der Meinungsbildung und der Kontrolle der politischen Eliten“ (Gerhards 2002, 4). Die Öffentlichkeit gilt im gegenständlichen Modell als „Beobachtungssystem, das, gleich einem Monitor, die von den Bürgern gewählten Vertreter und deren Konkurrenten in ihren Kommunikationsangeboten abbildet“ (Gerhards 2002, 4). Um „die Idee von Repräsentation mit dem Ideal der Volkssouveränität“ (Brüggemann 2008, 46) versöhnen zu können, besteht die zentrale Bedeutung der massenmedialen Öffentlichkeit nach dem repräsentativ-liberalen Modell in der Erzeugung von Transparenz unterschiedlicher thematischer Positionierungen; ist die politische Öffentlichkeit hierbei erfolgreich, so lassen sich aus den Entscheidungen der Repräsentanten kollektiv legitimierte Normen ableiten (Gerhards 2002, 6). Mittels erhöhter Transparenz wird es der Wählerschaft einerseits erleichtert, sich besser zu informieren um damit rationalere Entscheidungen treffen zu können, andererseits hilft es auch den Repräsentanten, die dadurch womöglich aktivere öffentliche Debatte mitzuverfolgen und danach zu handeln (Brüggemann 2008, 46).

Dies läuft jedoch auf eine Aufsplitterung der politischen Akteure sowie auf bloß indirekte Partizipation der Öffentlichkeit hinaus (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 290). Einerseits liegt das politische Gewicht hierbei in den Händen der Repräsentanten, die dem Wähler durch periodische Wahlen verantwortlich sind:

³⁵ Siehe hierzu die Ausführungen zur Elitentheorie.

„Citizens need policy-makers who are ultimately accountable to them, but they do not need to participate in public discourse on policy issues“ (Ferree 2002, 206). Die öffentliche Meinung - häufig mediatisiert durch Medien - kann hierbei der Orientierung für die Herrschenden dienen, inwieweit deren Repräsentation im Sinne der Normunterworfenen stattfindet.³⁶ „Dabei konstituiert sich Öffentlichkeit unter Bedingungen von flächenstaatlichen Massendemokratien vor allem, und in erster Linie als massenmediale Öffentlichkeit“ (Gerhards 2002, 4). Im Lichte der zukünftigen Wahlen werde von den Repräsentanten allerdings ausreichend Rücksicht auf die öffentliche Meinung genommen werden müssen, solange dies nicht dazu führe, dass den Normunterworfenen in Einzelfragen echte Entscheidungsmacht zukommt: „A public sphere designed to produce wise decisions by accountable representatives best serves the needs of democracy“ (Ferree 2002, 210). Grundsätzlich werden daher direktdemokratische Verfahren durch die Vertreter des repräsentativ-liberalen Modells abgelehnt, jedoch nicht für in sämtlichen Fällen als ausgeschlossen erachtet.³⁷ Die Höhe des Grades an Partizipation hängt daher zum Teil von der - schließlich durch die Akteure der politischen Öffentlichkeit (vor allem Massenmedien) primär selbst zu schaffenden - Qualität an Transparenz innerhalb des politischen Systems ab (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 291). Unter der oben angeführten Annahme des schlecht informierten Durchschnittsbürgers, der politische Bildung als Bring-, nicht als Holschuld sieht, werden im gegenständlichen Modell direktdemokratische Entscheidungen wohl die seltene Ausnahme bilden. Die oben genannten Ansätze fordern einen steten *Wettbewerb* der Repräsentanten um die Gunst des Wählers. Auch dies kann die Transparenz des

³⁶ Nach dem Idealbild der Pluralismustheorie werden „alle wesentlichen Interessen der Gesellschaft sind über Verbände und Parteien organisiert. Zwischen diesen verbändemäßig organisierten Interessen herrscht ein Machtgleichgewicht und Chancengleichheit. Das System ist offen für sich neu artikulierende Interessen. Bei drohender einseitiger Interessendurchsetzung besteht die Garantie der Gegenverbands- und machtbildung. Es herrscht ein Grundkonsens über diese Spielregeln des pluralistischen Wettbewerbs“. Siehe <http://www1.bpb.de/publikationen/YI33HI,1,0,Verb%E4nde%im%Blick%von%Wissenschaft%und%Politik.html> [01.03.2010].

³⁷ Ferree verweist hierbei auf die wichtige Rolle der Medien, die, sollten sie ihre politische Rolle verantwortlich bewerkstelligen, den Wähler über die bevorstehende Abstimmung/Wahl ausführlich und neutral informieren können (Ferree 2002, 207). Allerdings bleibt *Ferree* auch hier realistisch: The media can play a positive role in assuring transparency - for example, by exposing corruption and incompetence and providing the public with reliable information about what is actually happening. But they can also play a negative role if they give too much voice to those who misunderstand, oversimplify, or distort issues to serve their own personal agendas“ (Ferree 2002, 292).

politischen Agierens erhöhen und damit die effektive Kontrolle durch die Normunterworfenen garantieren. Die Kommunikation der Repräsentanten mit den Wählern dient allerdings nicht einer politischen Konsensfindung, sondern der Information für die Wählenden, um deren Rolle als demokratische Kontrollorgane verwirklichen zu können. Diskussionen sollten in diesem Sinne nicht mit den Wählern geführt werden, sondern ausschließlich unter den Repräsentanten.

Um das Postulat der rationalen Entscheidungen durch die Repräsentanten zu verwirklichen, wird es notwendig sein, *Experten* (im weiteren Sinne; gegebenenfalls auch Journalisten, die häufig Monitoring hinsichtlich der öffentlichen Meinung betreiben) aus den jeweiligen Themengebieten zu konsultieren (Ferree 2002, 208). Diesem Idealbild des neutralen Sachverständigen ist insbesondere der Umstand entgegenzuhalten, dass die Befunde der Gutachten politischer Experten häufig in vielerlei Richtungen interpretierbar sind bzw. in Richtung der Meinung des Auftraggebers tendieren (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 292: "opposing sides will often have their own technical experts"). Zum *Inhalt* der politischen Debatten im repräsentativ-liberalen Modell gilt auszuführen, dass prinzipiell jegliche politische Meinungsäußerung zuzulassen ist, sofern die Debatte an sich unter dem Prinzip der *Toleranz* (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 294: *civility*)³⁸ – als eine der wenigen Mindeststandards des Kommunikationsverhaltens in liberalen Modellen (Gerhards 2002, 5) - geführt wird (Ferree 2002, 209).³⁹ Als Schlagwort wird hierfür „the free marketplace of ideas“ (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 293) genannt.

³⁸ *Habermas* grenzt hingegen *seinen* Begriff von *civility* scharf von jenem von *Rawls* ab und führt hierzu aus „Zu dieser Pflicht [*civility* nach *Rawls*] gehören die Bereitschaft, anderen zuzuhören, und eine faire Gesinnung, wenn es darum geht, zu entscheiden, wann man vernünftigerweise Zugeständnisse an die Auffassungen anderer machen sollte.“ Bei interkulturellen Konflikten stöße dies auf ernst Probleme und so führt *Habermas* weiter aus: „Kooperationsbereitschaft und Kompromissfähigkeit, Fairness, die Einhaltung von Distanz und kluge Interessenabwägung, also ziviles Verhalten genügen freilich nur solange, wie sich der Streit der Parteien auf Gegenstände erstreckt, die in der allen Bürgern gemeinsamen Sprache der Moral und des Rechts nach akzeptierten Regeln und Verfahren mit Aussicht auf legitime Entscheidung oder gar Konsens verhandelt werden können. Wenn Grundüberzeugungen aufeinander stoßen, für die politische Kultur keine gemeinsame Sprache bereithält und vernünftigerweise keine Einigung erwarten lässt, ist Toleranz und nicht nur die Tugend zivilen Umgangs erforderlich...“ (*Habermas* 2002, 3).

³⁹ *Ferree* verweist hierbei auf abweichende Modelle wie insbesondere auf die Verbotsnormen in Deutschland den Nationalsozialismus betreffend (Ferree 2002, 209). Siehe in diesem Zusammenhang auch die Debatte um eine europaweit gültige Verbotsnorm und die diesbezüglich ablehnende Haltung von Schweden und des Vereinigten Königreichs.

Schließlich ist auszuführen, dass repräsentativ-liberale Modelle vom Kriterium des *Abschlusses* der Debatte ausgehen. Solange ein Thema in Diskussion verbleibt, muss das Prinzip des *free marketplace of ideas* inhaltlich berücksichtigt werden. Werden jedoch seitens der Repräsentanten bindende Entscheidungen beschlossen, so soll sich die politische Öffentlichkeit den noch nicht finalisierten Debatten zuwenden und das Ergebnis der abgeschlossenen Diskussion akzeptieren (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 294).

3.4.2 Partizipatorisch-(liberales) Modell

Einer der zentralen Annahmen des partizipatorisch-liberalen Modells lautet nach *Ferree*: „Participation transforms individuals into public citizens“ (Ferree 2002, 212). Die Vertreter des gegenständlichen Modells gehen somit ebenso wie im repräsentativ-liberalen Modell von einem grundsätzlich schlecht informierten Durchschnittsbürger aus, vermerken jedoch, dass gerade der Prozess der Beteiligung an politischen Diskussionen dies zu ändern vermag. Wie der Name des – in einer radikalen Ausprägung schon von *Rousseau* geforderten - Modells schon vermuten lässt, fokussiert dieses stark auf der direkten *Beteiligung*, also der aktiven Einbeziehung der Normunterworfenen am politischen Prozess. Zeitgenössische Ansätze bilden hierbei die Theorien wie *associative democracy* (Hirst 1993)⁴⁰ oder *strong democracy* (Barber 1984). Unter *Beteiligung* kann aber jedenfalls nicht die Forderung an die Wähler gemeint sein, sich permanent über jegliches politisches Thema zu informieren und mit zu gestalten. *Barber*, der einen eher partizipatorisch-*deliberativen* Ansatz vertritt (Ferree/Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 298), führt aus, dass sich gerade der von Vertretern der repräsentativ-liberalen Modelle betonte *Konsens* als Endziel einer Debatte in modernen pluralistischen Ordnungen kaum verwirklichen lässt. Aus diesem Grund müsse die Verknüpfung von Demokratie und Öffentlichkeit über Teilhabe, was jedoch mehr Aktivität seitens der Normunterworfenen fordert, erreicht werden (Bevc 2007, 267f). Im Idealbild sei *Barbers strong democracy* daher nur durch den „partizipatorischen Prozess fortwährender, direkter Selbstgesetzgebung, sowie [die] Schaffung einer politischen Gemeinschaft, die abhängige, private Individuen in freie Bürger und partikularistische wie private

⁴⁰ Siehe hierzu auch den Sammelband von Hirst, Paul Q./Bader, Veit-Michael (Hg.): *Associative democracy: the real third way*, London, 2001.

Interessen in öffentliche Güter zu transferieren vermag“ (Bevc 2007, 272; Barber 1984, 120 und 147). Politik und politische Öffentlichkeit muss demnach von aktiven Bürgern – also basisdemokratisch - geschaffen werden. Die Medien sollen daher auch auf die Stimme des *kleinen Mannes* Bedacht nehmen und nicht ausschließlich auf Vertreter von Regierungsparteien oder Konzernvertretern fokussieren. Im Gegensatz zum repräsentativ-liberalen Modell rückt dabei die Expertise durch Sachverständige in den Hintergrund (Ferree 2002, 213). *Barber* geht davon aus, dass partizipierende und diskutierende Bürger zu einer wechselseitigen Perspektivenübernahme bereit sind [...] Dies ist natürlich nur selbst bestimmten und freien Subjekten möglich“ (Bevc 2007, 274). Da es in pluralistischen Massendemokratien aber in der Realität kaum möglich sein wird, die Interessen und Einzelmeinungen sämtlicher Normunterworfenen wiederzugeben, können basisdemokratische Bürgerinitiativen, die zu bestimmten politischen Themen gegründet oder kurzzeitig organisiert werden, eine bedeutende Rolle spielen (Bevc 2007, 275).⁴¹ Wichtig sind daher rechtsstaatliche Strukturen, die die Gründung solcher Initiativen durch jeden Bürger ermöglichen. Voraussetzung für eine solcherart aktive Öffentlichkeit ist jedoch ebenso die erfolgreiche Mobilisierung der Bürger, welche vor allem durch die Medien oder schon bestehende Interessenvereinigungen geschehen kann. Eine weitere Herausforderung für die Bündelung der öffentlichen Meinung in diesem Ansatz bildet die Heterogenität der Summe der Einzelmeinungen. *Ferree* betont, dass im Gegensatz zu repräsentativ-liberalen Modellen – kein Kommunikationsstil prinzipiell abgelehnt werde (Ferree 2002, 214), da dies womöglich zu einer Praeselektierung der Partizipanten führen könne. Die öffentliche Meinung bleibt ein „dialektischer Prozess“ (Barber 1996, 8 in: Ferree 2002, 214) und müsste auch so von den Medien sowie von den Bürgern selbst, so behandelt werden, was bedeutet, dass sich Bürger, deren Interessen sich in der spezifischen Debatte nicht durchsetzen konnten, nicht als *Verlierer* des Prozesses betrachten sollten (Bevc 2007, 271): Politische Aktivität sei schließlich die „notwendige Antwort auf die menschliche Uneinigkeit“ (Bevc 2007, 273).

⁴¹ Zu beachten gilt jedoch, dass sich auch in Bürgerinitiativen – ebenso wie bei Nachbarschaftsversammlungen ein internes *leadership* herausbilden kann, welches die freie Entscheidungen der Individuen wieder vermeintlich gefährdet.

Einen endgültigen *Abschluss* der Diskussion, wie ihn das repräsentativ-liberale Modell bevorzugt, könne es hier demnach nicht geben. Außerdem würde eine endgültige Finalisierung einer Debatte diejenigen demotivieren, die mit ihrer Meinung nicht durchgerungen sind, was dem politischen Prozess der Partizipation insgesamt schaden könnte (Ferree 2002, 215).

3.4.3 *Deliberatives Modell*

Das als deliberatives Modell (Habermas 1992, 349) bezeichnete wird vor allem von *Habermas* (1992), *Gutmann und Thompson* (1996) sowie *Etzioni* (1997) vertreten. Ziel dieser diskursiven Verknüpfung von Demokratie und Öffentlichkeit ist es, die Autonomie des Individuums im Rechtsstaat zu erhöhen und parallel dazu die Partizipation durch Bürger bzw. Akteure der Zivilgesellschaft zu garantieren (Bevc 2007, 295). Das Publikum gereift nach den Vorstellungen *Habermas'* zu einem Medium der Vernunft und der Aufklärung (Czerwick 2008, 87).⁴² Berührungspunkte mit dem partizipatorisch-liberalen Modell finden sich vor allem bei Beantwortung der Frage, inwieweit „popular inclusion“ (Ferree 2002, 215) bewerkstelligt werden soll. *Habermas* definiert den Begriff der Öffentlichkeit wie folgt:

„Die Öffentlichkeit lässt sich am ehesten als ein Netzwerk für die Kommunikation von Inhalten und Stellungnahmen, also von Meinungen beschreiben [...] Öffentlichkeit lässt sich nicht als Institution und gewiß nicht als Organisation begreifen; sie ist selbst kein Normengefüge mit Kompetenz- und Rollendifferenzierung, Mitgliedschaftsregelung usw. Ebenso wenig stellt sie ein System dar; sie erlaubt zwar interne Grenzziehungen, ist aber nach außen hin durch offene, durchlässige und verschiebbare Horizonte gekennzeichnet“ (Habermas 1992, 435f).

Demnach konstituieren sich in modernen Zivilgesellschaften die rechtlich institutionalisierte Willensbildung und die kulturell mobilisierte Öffentlichkeit getrennt von Staat und Ökonomie (Bevc 2007, 295). Die Öffentlichkeit wird nach *Habermas* primär durch die *Kommunikationsstruktur* gekennzeichnet, weniger auf Funktionen und Inhalte alltäglicher Kommunikation, sondern vielmehr „auf den im kommunikativen Handeln erzeugten sozialen Raum“ (Habermas 1992, 435f). Der Zugang zur Öffentlichkeit muss prinzipiell für Jedermann offen sein und darf keinerlei Beschränkungen unterliegen (Brüggemann 2008, 47).

⁴² Dies ganz im Gegenteil zu *Luhmann*, nach dessen Postulat weder das Publikum noch die „Demokratie“ die *Vernunft* für sich beanspruchen könnten (Czerwick 2008, 88).

Allerdings wird der Einzelne dadurch angehalten, sein Interesse einer öffentlichen Diskussion auszusetzen, möchte er mit seinen Interessen durchdringen. Das Einzelinteresse muss daher einen „öffentlichen Filter“ (Bevc 2007, 295) passieren. Angesichts der Struktur moderner Massendemokratien stellt *Brüggemann* (2008) jedoch klar, dass der von *Habermas* geforderte freie Zugang zur Öffentlichkeit nicht die politische Debattenbeteiligung sämtlicher Bürger fordert, sondern von einem „wechselnden, aber jeweils begrenzten Sprecher-Ensemble“ (Brüggemann 2008, 48) ausgeht (Habermas 1992, 443-450). Einen wesentlichen Teil des Sprecher-Ensembles sollte jedenfalls von den Akteuren der *Peripherie* verkörpert werden (siehe unten).

Besondere Anforderungen legt die Theorie *Habermas'* zudem an die *Kommunikationsstruktur* (oder *Kommunikationsmuster*; Fink 2009, 51f). Auch wenn diese prinzipiell die Notwendigkeit der thematischen Offenheit der Debatte betont (Brüggemann 2008, 49), sollen hierbei ausschließlich Meinungen, die von *Argumenten* gestützt werden können und (grundsätzlich) konsensorientiert fungieren, in den politischen Prozess einfließen. Da auch hier eine thematische Aufbereitung sämtlicher gesellschaftlicher Meinungen und Diskussionspunkte nicht möglich ist, liegt es vor allem bei den Medien, gesellschaftsrelevante Themen professionell und unter dem Prinzip der Pluralität zu selektieren (Brüggemann 2008, 49).

Durch die Zielbestimmung der Konsensfindung ähnelt das deliberative Modell dem repräsentativ-liberalen Modell, da es in beiden Fällen (wenn auch strenger) zum Abschluss der konkreten Debatte, allerdings erst nach Konsensfindung nach ausgereifter Diskussion, kommen kann. Weitere Rahmenbedingungen der öffentlichen Debatte sind der *wechselseitige Respekt* und der *Verzicht auf Ehrverletzungen* (Viehöver/Kern 2002, 157). Die normativen Anforderungen an die Kommunikationsstruktur gehen somit über diejenigen des repräsentativ-liberalen Modells, welches schließlich nur *civility* verlangt,⁴³ hinaus.

Zudem verweist *Habermas* auf das notwendige Kriterium der „dialogischen Orientierung“ (Gerhards 2002, 5), also die Bezugnahme auf Argumente anderer Akteure (siehe hierzu auch oben zur *strong democracy* bei *Barber*). Als

⁴³ Es ist hierbei jedoch darauf zu verweisen, dass sowohl das Kriterium der *civility*, als auch des *closure*, also des Abschlusses einer Debatte, in den beiden genannten Theorien unterschiedlich streng ausgelegt wird.

normatives Ideal fordert *Habermas* daher das Konzept einer „idealen Sprechsituation“ (Bevc 2007, 290), in der nicht die Stärke des Akteurs, sondern die Stärke des Arguments ausschlaggebend ist (Brüggemann 2008, 47). Stete Voraussetzung hierfür bleibe jedoch ein *aktives Publikum*, welches an der jeweiligen Debatte partizipiert (Viehöver/Kern 2002, 157). Die politische Praxis ist vom Idealbild der Diskursivität jedoch weit entfernt. Die Bezugnahme auf Argumente anderer Akteure dient hierbei eher der Überzeugung des Publikums, denn zur Lösung gesellschaftlicher Probleme: „Die Sprecher des medialen Diskurses diskutieren nicht miteinander [...] Sie vertreten strategisch bestimmte Interessen und das jenseits der Frage, ob sie Sprecher einer NGO oder einer Partei sind“ (Brüggemann 2008, 50).

Die Vertreter des deliberativen Modells gehen im Allgemeinen von einer Zweiteilung der diskursiven Öffentlichkeit, nämlich der *vermachteten* und der *autochthonen* Öffentlichkeit, aus. Während nach dem repräsentativ-liberalen Modell das *Zentrum*, also Parteien, Regierungsmitglieder aber auch Höchstrichter, die so dann bezeichnete *vermachtete* Öffentlichkeit beherrscht, wird die *autochthone* Öffentlichkeit durch die *Peripherie*, welcher vor allem die Zivilgesellschaft und Bürgerbewegungen angehören (Ferree 2002, 216), gebildet (Gerhards 2002, 5). Nicht überraschend soll nach dem deliberativen Modell eben diese *autochthone* Öffentlichkeit das Idealbild darstellen, da nur diese auf Dauer das normative Handeln der Herrschenden legitimieren könne. Gemäß *Habermas* müsse daher die *Peripherie* ebenso in den politischen Entscheidungsprozess eingebunden werden. Insbesondere basisdemokratische Bürgerinitiativen sollen den Kern der Peripherie bilden, da diese durch ihre oft unbürokratischen und dezentralisierten Strukturen dazu beitragen können, ihren Mitgliedern aber auch dem Wahlvolk schlechthin die aktuellen politischen Themen zu vermitteln und zu informieren. Vorteile dieser autochthonen Akteure liegen insbesondere darin, dass diese rechtlich und politisch nicht dazu gezwungen werden können, Entscheidungen zu treffen. Der durch die autochthonen Akteure verkörperte Öffentlichkeit kommt daher insbesondere eine Art vorgeschaltete Warnfunktion zu, die öffentliche Themen dementsprechend behandeln und problematisieren

soll.⁴⁴ Die Zweiteilung der Öffentlichkeit ist auch den Resultaten dieser ablesbar: „Das Resultat einer Diskussion einer autochthonen Öffentlichkeit besteht in einem diskursiv geprüften Konsens, zumindest in einer diskursiv abgeschliffenen Mehrheitsmeinung, während das Resultat einer Diskussion in einer vermachteten Öffentlichkeit in einer administrativ erzeugten Macht besteht, einer beschaffenen Massenloyalität für Entscheidungen des Zentrums der Politik durch das Zentrum der Politik“ (Gerhards 2002, 6). Gerhards betont, dass eine Konsensfindung – vor allem bei einer großen Anzahl von politischen Akteuren - in den häufigsten Fällen schwierig zu finden sein wird; der bedeutende Wert des deliberativen Modells liege jedenfalls darin, dass es auch in diesen Fällen, also bei Scheitern der Konsensfindung, zumindest zu einer Annäherung der Kommunikationspartner kommt (Gerhards 2002, 6), was schließlich die Kommunikationskultur *pro futuro* fördere.

3.4.4 Konstruktivistisches Modell

Im Gegensatz zu den oben angeführten Ansätzen gehen Vertreter des konstruktivistischen Modells – welches u.a. auf den Theorien *Foucaults* basiert – von der untrennbaren Verknüpfung von *Macht* und *Diskurs* aus:

„The body of theory is indebted to Michel Foucault in identifying discourse as the practices of power diffused outside formal political institutions, making use of seemingly neutral categories of knowledge and expertise to control others as well as to construct the self as a political actor“ (Ferree 2002, 222).

Insbesondere *Foucaults* Untersuchungen beschäftigen sich mit der “Herrschaft der sozialen Institutionen, mit Diskursen und mit Praktiken zur Beherrschung und Kontrolle des Individuums“ (Bevc 2007, 296). Einer der zentralen Begriffe bildet hierbei der *hegemoniale Diskurs*, der die gesellschaftliche Realität prägt und dabei oftmals gesellschaftliche Inkongruenzen verschleiert, aber auch andere – parallel existierende – Diskurse beeinflusst. Der Diskurs selbst muss als Prozess erfasst werden, in dem Ansichten und Informationen miteinander und mit Gegenständen verknüpft werden, welchen dadurch neue Bedeutungen zugeschrieben werden können (Bevc 2007, 299). Diskurse finden immer dort statt, wo auch Machtverhältnisse bestehen: „Die gesellschaftlichen Diskurse sind konstruiert und kanalisieren bestimmte Themen“ (Bevc 2007, 300). Die

⁴⁴ Wobei diese Funktion häufig von den Medien übernommen wird.

Untrennbarkeit von bestehenden Machtverhältnissen und Diskursen macht deutlich, dass dies einerseits Folgen für den Einzelnen als auch für den konstruktivistischen Öffentlichkeitsbegriff an sich hat. So werden diejenigen exkludiert, die nicht dem „Funktionssystem“⁴⁵ des hegemonialen Diskurses angehören. In Hinsicht auf die Kreation der Öffentlichkeit werden - entgegen den Ansätzen *Habermas'* - vordefinierte Diskussionsregeln der Kommunikationsstruktur daher prinzipiell abgelehnt, da diese - wie oben schon ausgeführt - den materiellen Gehalt des Diskurses schon im vor hinein - nämlich durch Ausschließung bestimmter Individuen, die die Zugangsvoraussetzungen nicht erfüllen - beeinflussen (Ferree 2002, 224). Ebenso wird das liberale Kriterium der *expertise* abgelehnt (Ferree /Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 307). Vielmehr sollten neue Ideen zu den spezifischen Themen von jedem Partizipanten eingebracht werden können (Ferree /Gamson/Gerhards/Rucht 2002, 308: *creativity*). *Young* betont zudem, dass gerade die Ideen tatsächlich Betroffener eines zukünftigen politischen Vorhabens gehört werden sollten (Young 2002, 75: *narrative communication*).⁴⁶

Die Rolle von basisdemokratischen Bürgerbewegungen wird ähnlich stark betont wie im deliberativen Modell. Das konstruktivistische Modell geht generell davon aus, dass der formale Abschluss einer Debatte - auch bei Konsensfindung - bestehende Machtungleichheiten zwischen den Partizipanten häufig festigt (Ferree 2002, 228) und verweisen dabei auf den dynamischen Charakter der öffentlichen Meinung. Demokratisch bedeutend bleibt, dass stets eine Vielzahl an Diskursen existiert. Diese Pluralität soll verhindern, dass ein einziger - dann hegemonialer - Diskurs zu mächtig wird (Bevc 2007, 303).⁴⁷ Konsequenterweise wird daher auch von der Vorstellung einer Aufsplitterung der Öffentlichkeit in viele Teilöffentlichkeiten (Ferree 2002, 223) auszugehen sein.

⁴⁵ Siehe zum Begriff auch Luhmann (1997); Dieser postuliert, dass die moderne Gesellschaft eine *funktional differenzierte Gesellschaft* sei. Zur funktionalen Differenzierung kommt es dann, sofern sich binnen eines Systems einzelne Teilsysteme herauskristallisieren, welche jeweils bestimmte Funktionen für das Gesamtsystem erfüllen. Diese Teilsysteme werden in der Systemtheorie *Funktionssysteme* genannt. Funktionssysteme sind unter anderem die Wissenschaft, die Politik und das Recht.

⁴⁶ "Under such circumstances, narrative can serve to explain to outsiders what practices, places, or symbols mean to the people who hold them and why they are valuable [...] Through narrative the outsiders may come to understand why the insiders value what they value and why they have the priorities they have" (Young 2002, 75).

⁴⁷ *Foucault* verweist hier auf die totalitären Regime des 20. Jh.

Hierbei bietet sich an, die Ansätze von *Gerhards* und *Dahrendorf* näher auszuführen: Nach *Gerhards* besteht die politische Öffentlichkeit aus „einer Vielzahl von Kommunikationsforen, deren Zugang prinzipiell offen und nicht an Mitgliedschaftsbedingungen gebunden ist und in denen sich individuelle und kollektive Akteure vor einem breiten Publikum zu politischen Themen äußern. Das Produkt der Kommunikationen in der Öffentlichkeit bezeichnet man als öffentliche Meinung, die man von den aggregierten Individualmeinungen der Bürger unterscheiden kann“ (Gerhards 2002, 694). *Gerhards* anerkennt Öffentlichkeit als ein Instrument der Selbstbeobachtung der Gesellschaft, das heißt als „Spiegel pluralistischer Kommunikationsbeiträge, als repräsentative Öffentlichkeit“ (Klaus 2006, 102) im Gegensatz zur partizipatorischen (aktiven) Öffentlichkeit *Habermas*’. Ähnlich argumentiert *Dahrendorf* (1974), der den Begriff der Öffentlichkeit mit der Aufspaltung dessen begreift. Es existieren dem zu Folge mehrere Arten von *Teilöffentlichkeiten*, die repräsentativ für die Gesamtheit stünden: die *aktive*, die *bewusst-passive*, die *latente* sowie die *Nicht-Öffentlichkeit* (Klaus 2006, 102). Prägend für die Behandlung bestimmter Themen und Meinungen sei nach *Dahrendorfs* Ansatz - nicht überraschend - in erster Linie die *aktive* Teilöffentlichkeit.

Gerhards teilt die Öffentlichkeit (ebenso wie *Neidhart*) in drei Akteursgruppen ein: Sprecher, Vermittler und Publikum, wobei letzterem bloß eine passive Rolle zugestanden wird. Zudem stellen beide Autoren klar, dass es sich bei der Öffentlichkeit heutzutage stets um *massenmediale Öffentlichkeit* handle, also insbesondere die medialen *Vermittler* (Zeitungen, Radio, Internet) im Vordergrund stünden (Klaus 2006, 102).

3.5 Zwischenergebnis

Trotz der Wesensunterschiede der Konzepte von Öffentlichkeit und Demokratie zeigen die obigen Ausführungen auf vielfältige Weise den Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Ansätzen der politischen Öffentlichkeit und Demokratietheorien. Obwohl sich auch die theoretischen Modelle der Verknüpfung in wesentlichen Punkten stark unterscheiden, kann für sämtliche Ansätze davon ausgegangen werden, dass diese auf der Idee nationalstaatlicher Demokratie- und Öffentlichkeitsmodelle fußen. Da die Forschungsarbeit jedoch die *Europäische Öffentlichkeit* in den Mittelpunkt der Untersuchung rücken soll,

werden die repräsentativ-liberalen, partizipatorisch-liberalen, deliberativen und konstruktivistische Ansätze (Ferree 2002, 206ff) nur sinngemäß modifiziert auf diesen Untersuchungsgegenstand angewendet.

4. Zu Begriff und Modell der *Europäischen Öffentlichkeit*

Nachdem der Begriff der Öffentlichkeit in den obigen Ausführung eingegrenzt und abgegrenzt sowie dessen Verknüpfung zu verschiedenen Demokratiekonzepten dargestellt werden konnte, wird im Folgenden etwas konkreter auf den Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Forschungsarbeit Bezug genommen, der *Europäischen Öffentlichkeit*.

4.1 Allgemeines

Noch bis Mitte der 1990er Jahre galt das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit als unmöglich (Brüggemann 2008, 58: Unmöglichkeitshypothese). Unter der Prämisse der Konzeptualisierung der Öffentlichkeit nach nationalstaatlichem Vorbild musste diese schon daran scheitern, dass ein zentrales Kriterium der Öffentlichkeit, nämlich die Möglichkeit der Bürger, effektiv miteinander zu kommunizieren, zu fehlen schien. Diesbezüglich wurde postuliert, dass „der EU der Demos und den EU-Bürgern die geteilte Identität, gemeinsame Medienangebote und eine gemeinsame Sprache fehlten, um eine europäische Öffentlichkeit zu konstituieren, was letztlich eine strukturelle Grenze für die Demokratisierbarkeit der EU darstelle“ (Brüggemann 2008, 58). Etliche Projekte der EU würden schon aufgrund der fehlenden gemeinsamen Sprache scheitern (Deter 2006, 28f).

Umgekehrt sei es aber gerade das Fehlen einer europaweiten politischen Öffentlichkeit für das Ausbleiben einer europäischen Identität von zentraler Bedeutung (Habermas 2008, 106). So auch die Europäische Kommission: „Ein Grund [für die Bürgerferne der EU, Anm.] ist, dass keine entsprechende „europäische öffentliche Sphäre“ geschaffen wurde, in der eine europapolitische Diskussion entstehen kann“ (Kom 2006, 5). Insbesondere nach der Forderung *Habermas'*, man möge versuchen, eine Europäische Öffentlichkeit zu kreieren (Habermas 2001 und 2008), flossen etliche neue Ideen in den Diskurs um die Möglichkeit der Schaffung dieser ein (Brüggemann 2008, 58f).

Dem oben angeführten Argument der Sprachenvielfalt ist insbesondere entgegenzusetzen, dass sich auch in Staaten mit unterschiedlichen Sprachkulturen wie etwa der Schweiz und Kanada eine Öffentlichkeit formieren konnte. Sprache und Kommunikation können daher nicht pauschal gleichgesetzt werden. Entscheidend bleibt vielmehr, ob es den Medien möglich ist, die jeweilige Debatte an das Publikum (in dessen Sprache) verständlich zu vermitteln. An dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass sich der Erfolg sprachbezogener europäischer Projekte in Grenzen hält.

4.2 Definition der Europäischen Öffentlichkeit

Ungeachtet der obigen Ausführungen zu den klassischen nationalstaatlichen Demokratie- und Öffentlichkeitsmodellen bleibt jedenfalls fraglich, inwieweit die Europäische Öffentlichkeit zu definieren wäre bzw. welche Modelle diesbezüglich untersucht werden müssten. Vorangestellt wird diesbezüglich ein Definitionsansatz von *Scharkow*: *Europäisch* ist die *Öffentlichkeit*, sofern „Akteure aus dem politischen Raum der EU über europäische politische Themen debattieren“ (Scharkow 2005, 5); sie entsteht daher durch die „Synchronisierung europapolitischer Debatten“ (Pfetsch/Heft 2010, 37). Vergleicht man diese Begriffsfindung mit der schon oben fixierten Definition zur Öffentlichkeit, so kann man deren Kompatibilität und deren Eingrenzung um eine *europäische Dimension* feststellen:

Die **Europäische Öffentlichkeit** umfasst den **Raum zwischen Sprechern und Publikum, dessen Zugang prinzipiell offen ist und in dem sich individuelle und kollektive Akteure aus dem politischen Raum der EU vor einem breiten Publikum zu europäischen politischen Themen äußern**“ (Jarren/Donges 2006, 96; Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60; Scharkow 2005, 5).

Die Funktion der europäischen Öffentlichkeit liege demnach in der Beobachtung und *Sichtbarmachung* europäischer (politischer, rechtlicher, ökonomischer) Thematiken. Die Europäische Öffentlichkeit ist daher nicht auf die Teilnahme von Unionsbürgern beschränkt, sondern umfasst prinzipiell jeglichen Akteur aus dem politischen Raum der EU, also auch Drittstaatsangehörige.

4.3 Modelle der Europäischen Öffentlichkeit

Trotz dieser *europäischen* Definition der Öffentlichkeit bleiben einige Modelle denkbar, in denen sich die Europäische Öffentlichkeit verwirklichen könnte. Es ist daher zu klären, welches Modell der Europäischen Öffentlichkeit potentiell der politischen Realität entspricht und welche Analysemöglichkeiten dieses schließlich bietet. Nachstehend werden daher die Modelle der *Pan-europäischen Öffentlichkeit*, der *Segmentierten transnationalen Teilöffentlichkeiten* sowie der *Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten* vorgestellt (Eilders/Voltmer 2003; Koopmans/Erbe 2003):

Das Modell der *Pan-europäischen Öffentlichkeit* sieht die Europäische Union als politische Gemeinschaft und orientiert sich am Bild der nationalen Öffentlichkeitsmodelle. Mit der Realität hat dieses Modell jedoch wenig zu tun, da hierfür die notwendigen Voraussetzungen wie etwa „transnational orientierte politische Sprecher [...], ein europäischer *Demos* mit eigener Identität und Sprache oder gar europäische Massenmedien“ (Scharkow 2005, 6; Wessler 2004) nur ansatzweise erfüllt würden: „Supranationale Foren in Form von pan-europäischen Massenmedien haben kaum Breitenwirkung“ (Brüggemann 2008, 59).

Eder schlägt demgegenüber das Modell der *Segmentierten transnationalen Teilöffentlichkeiten* vor, nachdem die *Europäische Öffentlichkeit* auf issue-bezogenen Kommunikationsgemeinschaften - Interessengruppen beziehungsweise nationale sowie EU-Politikern - basiere. Obwohl dieses Modell der politischen Realität wohl eher entspricht, schließt es - durch die kaum erfüllte Voraussetzung des Bestehens von Massenmedien - die breite Masse vom Diskurs aus (Eilders/Voltmer 2003). Die Behandlung dieses Modells ist demnach nicht geeignet, das Öffentlichkeitsdefizit der EU zu überwinden. Gerhards führt hinsichtlich einer länderübergreifenden Öffentlichkeit zudem wie folgt aus: „Unter einer länderübergreifenden europäischen Öffentlichkeit kann man sich ein einheitliches Mediensystem vorstellen, dessen Informationen und Inhalte in den verschiedenen Ländern der EU rezipiert werden. Ebenso, wie in den meisten Nationalstaaten die Mediensysteme über die Regionen und Länder hinweg die Territorialstaaten integrieren, ähnlich würde ein europäisches Mediensystem über die Nationalstaaten hinweg die Mitgliedstaaten Europas integrieren“ (Gerhards 2002, 9).

Das wohl brauchbarste Modell bildet die Annahme der *Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten*, welche nicht auf den Voraussetzungen von Massenmedien oder eines gemeinsamen *demos* gründet sondern davon ausgeht, dass sich nationale Akteure medial vorwiegend weiterhin auf nationale Thematiken beziehen, dennoch aber ein Grad an *Europäisierung* erkennbar ist: „Eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten würde dann vorliegen, wenn in den nationalen Öffentlichkeiten im Zeitverlauf auch immer stärker von den europäischen Entscheidungen und den die Entscheidung treffenden Eliten berichtete würde“ (Gerhards 2002, 9)⁴⁸. Zum Begriff der so genannten *Europäisierung* führt Gerhards aus, dass dieser darunter einerseits die „Thematisierung europäischer Themen und Akteure“ andererseits „die Bewertung der Themen und Akteure unter einer nicht-nationalstaatlichen Perspektive“ (Gerhards 2000, 293) verstehe. Zum gleichen Modell erklärt Risse (2002), dass von *Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten* dann gesprochen werden könnte, sofern zur gleichen Zeit die gleichen Themen in den Medien behandelt *und* ähnliche Bedeutungsstrukturen in der Berichterstattung vorliegen (Scharkow 2005, 8).

Die *Europäisierung* selbst kann in eine horizontale und eine vertikale eingeteilt werden. Vertikale Europäisierung betrachtet die Kommunikationsstruktur zwischen nationalen und europäischen Akteuren, horizontale fokussiert das Verhältnis der nationalen Öffentlichkeiten zueinander.⁴⁹ Erst durch Europäisierung werden nationale Öffentlichkeiten durchlässig für grenzüberschreitende Debatten (Brüggemann 2008, 60). Indikatoren für die Überprüfung dieser sind insbesondere die Inhalte nationaler Massenmedien (Scharkow 2005, 10).

Obwohl der empirische Wissensstand bezüglich der Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten noch sehr gering ist, ist nach Gerhards folgendes vorläufiges Ergebnis zu postulieren: „Während sich das politische Handeln der Herrschaftsträger also im Zeitverlauf zunehmend transnationalisiert und vor allem

⁴⁸ Weiteres führt Gerhards in Verweis auf seine empirische Studie (Gerhards 2000) aus: „Eine Europäisierung der Öffentlichkeit läge nach dieser Messung dann vor, wenn der Anteil der europäischen Akteure – europäisches Parlament, Ministerrat, Kommission oder europäischer Gerichtshof – als Sprecher in den Medien im Zeitverlauf im Kontrast zu allen anderen Sprechern gestiegen wäre“ (Gerhards 2002, 10).

⁴⁹ Vgl. Europub-Projekt: <http://www.iccr-international.org/europub/theproject-index.html> [29.07.2009].

europäisiert hat, hinkt die Öffentlichkeit dieser Entwicklung hinterher und bleibt weiterhin nationalstaatlich verhaftet“ (Gerhards 2000, 295).

5. Zum Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union

Durch die enge Verknüpfung der Konzepte zur Öffentlichkeit mit jenen zur Demokratie bietet sich an, deren reale Ausgestaltung vergleichsweise darzustellen. Schon seit Anfang der 90er Jahre wird der Europäischen Union hierbei ein Defizit an deren demokratischer Legitimation (*Demokratiedefizit*) vorgeworfen. Obgleich dieses Demokratiedefizit nicht zu verwechseln ist mit dem hier behandelten *Öffentlichkeitsdefizit* der EU (Scharkow 2007, 2), könnten sich Veränderungen inmitten des einen Defizits wesentlich auf das andere auswirken.

5.1 Zum Demokratiedefizit der EU

Die tatsächliche institutionelle Ausgestaltung eines demokratischen Modells für die EU scheint jedoch weiterhin aus verschiedenen Gründen problematisch zu sein, wobei sich der Diskurs um ein strukturelles **Demokratiedefizit** der Union sowohl auf die Rechtsetzung als auch auf die Kontrolle der Vollziehung durch das Europäische Parlament bezieht (Fischer/Köck/Karollus 2002, 364 und 557).

Habermas (2008) hierzu: „Die Politische Union ist über die Köpfe der Bevölkerungen hinweg als ein Eliteprojekt zustande gekommen und funktioniert bis heute mit jenen demokratischen Defiziten, die sich aus dem wesentlich intergouvernementalen und bürokratischen Charakter der Gesetzgebung erklären“ (Habermas 2008, 98).

Folgende drei Argumente für das Vorliegen des so genannten Demokratiedefizits der Union sind hierbei *besonders* hervorzuheben, bilden allerdings nur einen kleinen Teil der Vorwürfe:

- Der für Demokratien typische Grundsatz der *Gleichheit der Wahl* sei im Europäischen Parlament nicht verwirklicht, da dieses weiterhin nach dem Prinzip der *degressiven Proportionalität* zusammengesetzt ist.
- Das direkt gewählte Europäische Parlament sei kein *Gesetzgeber im vollen Sinne* (Wessels 2008, 88) und in Hinblick auf seine

Rechtsetzungsmacht nicht mit dem österreichischen Nationalrat oder dem deutschen Bundestag vergleichbar. Erstens liegt das Initiativrecht weiterhin bei der Kommission. Zweitens kommt dem Europäischen Parlament in jenen Fällen, in denen der Rat einstimmig beschließt, ein bloßes Anhörungsrecht zu. Das Europäische Parlament verbleibt daher stets *Mitgesetzgeber* und kann gegen den Willen des Rates keine Rechtsakte verabschieden.

- Schließlich sei der *Verantwortungszusammenhang* zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission zu schwach ausgeprägt: So ist die demokratische Legitimation der Kommission als Hauptorgan der Administration (Wessels 2008, 92: der „Exekutive“) der Union geringer ausgebildet als die einer nationalen Regierung. Außerdem kommt dem Europäischen Parlament nicht das Recht zu, die Organe der Administration eigenmächtig zu bestimmen.

Auf welche Art und Weise die oben genannten Defizite zu bekämpfen sind, ist umstritten (Fischer/Köck/Karollus 2002, 364). An den genannten Hauptargumenten ist vor allem zu kritisieren, dass diese von demokratietheoretischen Maßstäben ausgehen, welche für ursprünglich bundesstaatliche Demokratiemodelle geschaffen wurden und daher für die EU als supranationale Organisation *sui generis* kaum pauschal übernommen werden können. Das Demokratiedefizit sei nach dieser Ansicht ein „Artefakt falscher normativer Maßstäbe“ (Habermas 2008, 102). Unter anderem stellt sich *Habermas* gegen diese Ansicht: Dieser „Einwand steht und fällt mit der Plausibilität der Unterscheidung zwischen *technischen*, von starken Legitimationsbedürfnissen entlasteten Materien einerseits und den eigentlich *politischen* Fragen, die die Leute unmittelbar betreffen und daher demokratisch entschieden werden müssen, andererseits“ (Habermas 2008, 102).

Hinzuweisen sei hier auf die *komplexe Demokratietheorie* von *Scharpf*. Dieser versucht, die aus den Staatstheorien übernommenen Ansprüche für das Vorliegen demokratischer Strukturen sind demnach an die tatsächlichen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen (Massing 2006, 275):

Scharpf fasst die Ansprüche an die Elemente der Demokratie hierbei formal unter die normativen Kategorien *Transparenz*, *Partizipation* und *Effizienz* zusammen (Massing 2006, 275). Der politische Prozess wird bei *Scharpf* dabei aufgespalten: *Input* beschreibt die Interessen, Forderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft, *Output* verkörpert sich durch verbindliche Entscheidungen in Reaktion auf die *Inputs* (Waschkuhn 1998, 10). *Input* betont die Herrschaft *durch* das Volk, *Output* die Herrschaft *für* das Volk (Scharpf 1999, 16). Für das Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft sei laut *Scharpf* sowohl auf die *Input*-, als auch die *Output*seite bedacht zu nehmen (Massing 2006, 276f). Allerdings könnten Schwächen auf der *Input*-Seite (z.B. keine verfassungsrechtliche Möglichkeit der Bürgerbeteiligung) durch eine Stärkung der *Output*-Komponente (z.B. durch verstärktes Herantreten der Regierung an die Bevölkerung via der Medien) nach *Scharpf* wirksam abgemildert (bzw. sogar vollständig kompensiert) werden (Scharpf 1999, 21).⁵⁰ *Input* und *Output* sind daher nicht völlig getrennt voneinander zu betrachten. *Habermas* erklärt diese Argumentation mit einem Verweis auf *Moravcsik* (1998):

„Solange die EU-Institutionen insgesamt reibungslos funktionieren, genüge diese *output*-Legitimation in Verbindung mit der Rolle von ihrerseits demokratisch legitimierten Mitgliedstaaten allen Ansprüchen, die aus demokratischen Prinzipien geltend gemacht werden können. Die Bürger seien ohnehin eher an Politikfeldern wie Steuern, Arbeitsplätzen, Renten und Gesundheitsvorsorge interessiert. Weil diese aber ohnehin in der Kompetenz von Mitgliedstaaten, die für *input*-Legitimation sorgen können, verblieben seien, entstehe zwischen der indirekten Legitimation der Ratsmitglieder und der direkten, aber schwach ausgeprägten Legitimation des an der Gesetzgebung immerhin selektiv beteiligten Parlaments keine Lücke“ (Habermas 2008, 103).

Problematisch sei nach *Habermas* vor allem der Umstand, dass Kompetenzverlagerungen von der nationalen auf die europäische Ebene selbst politische Entscheidungen wären; die jeweiligen Materien bekämen erst dadurch den Anschein des *technischen* und würden dadurch der Mitentscheidung durch die Bürger entzogen.

⁵⁰ Zum damaligen Zeitpunkt (1999) hatte die EU nach *Scharpf* kaum die Möglichkeit, ihre „*Input-Legitimation*“ zu steigern. Die EU muss daher versuchen, zumindest ihre „*Output-Legitimation*“ zu steigern.

5.2 Zum Öffentlichkeitsdefizit der EU

Das vorgeworfene **Öffentlichkeitsdefizit** bestehe hingegen darin, dass die europäische Meinungsbildung/Berichterstattung noch unterentwickelt sei. Die Unionsbürger würden sich dadurch nur schwerlich über die unionalen Vorgänge informieren (Transparenz) noch an ihnen teilnehmen (Partizipation) können. Obwohl sich die europäische Integration sowohl nach außen (Beitrittskandidaten) als auch nach innen (Transfer weitere Politiken von nationaler auf europäische Ebene) erweitert beziehungsweise vertieft, seien die europäischen Teilöffentlichkeiten stets national geprägt und würden einen europäischen Diskurs dadurch verhindern: „Die Europäisierung politischer Öffentlichkeit hinkt der fortschreitenden Transnationalisierung der gesellschaftlichen Teilsysteme Wirtschaft und Politik hinterher, was zu einer mangelnden Kongruenz zwischen diesen führt“ (Scharnow 2005, 4).

Kritiker dieser Thesen (wie z.B. *Hans-Jörg Trenz*, *Christoph O. Meyer* und *Klaus Eder*; vgl. Gerhards 2002, 2) verweisen allerdings unter anderem darauf, dass die Europäische Öffentlichkeit – als *funktional äquivalente Formen der Öffentlichkeit* - in Ansätzen schon vorhanden sei und veranschaulichen dies mit Beispielen der Migrationspolitik (Eder u.a. 1998) sowie mit der europaweiten Diskussion über die Korruption der Kommission, die den Rücktritt der *Santer-Kommission* zur Folge hatte (Meyer 2000; Gerhards 2002, 11f). Gerade jüngste Entwicklungen hinsichtlich der europäischen Erweiterungspolitik (z.B. Türkei) bzw. der europäischen Wirtschaftslage (Finanzkrise, Krise der Währungsunion) könnten hierbei weitere Ansätze einer europäischen Öffentlichkeit indizieren.

Gerhards verweist darauf, dass es hierbei vor allem darauf ankomme, welche normativen Kriterien bzw. welches Modell der Europäischen Öffentlichkeit von den jeweiligen Autoren angenommen wird. Durch die Einschränkung der Prämisse *normativ* (Fink 2009, 51) werden daher insbesondere das zwei Modelle der Öffentlichkeit – ungeachtet ihrer ursprünglich nationalstaatlichen Konzeption –heranzuziehen sein: das repräsentativ-liberale und das deliberative Öffentlichkeitsmodell.⁵¹

⁵¹ Das partizipatorisch-liberale Modell wird aus mehreren Gründen aus der Untersuchung ausgeklammert: Zum Einem ist hierbei davon auszugehen, dass die von den Vertretern des partizipatorischen Modells regelmäßig geforderte direkt-demokratischen

5.2.1 Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Lichte des repräsentativ-liberalen Modells

Erinnert man hierbei an das oben angeführte Postulat der prinzipiellen Kongruenz der Normsetzer und der Normunterworfenen, so bleibt fraglich, ob sich dieses - ursprünglich nationalstaatlich geprägte – Konzept pauschal auf das politische System der Europäischen Union applizieren lässt. So führt Gerhards hierzu aus: „Ein vom Demokratiedefizit zu unterscheidendes *Öffentlichkeitsdefizit* der EU bestünde dann, wenn politische Entscheidungen immer häufiger nicht von den Nationalstaaten, sondern von den Institutionen der EU gefällt würden, die Berichterstattung der Öffentlichkeit aber nationalstaatlich verhaftet bliebe und nur im geringen Maße von den europäischen Entscheidungen und Diskussionen der dortigen Entscheidungsträger berichtete“ (Gerhards 2002, 8). Die politische Hauptfunktion der massenmedialen Öffentlichkeit - nämlich die Information für die Wählenden - könnte somit nicht erfüllt werden, was die geforderte Kongruenz stören würde. Gerhards' Definitionsansatz ist daher zweigliedrig und verlangt zweierlei Inkongruenzen: Einerseits die Inkongruenz, die auf dem Demokratiedefizit bzw. der vermehrten Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene basiert (*Inkongruenz der politischen Entscheidungen*), andererseits die Inkongruenz hinsichtlich der massenmedialen Berichterstattung von europäischen und nationalen Themen (*Inkongruenz der Kommunikation*). Die Annahme eines unionalen Demokratiedefizits hätte damit automatisch eine fortschreitende *Inkongruenz der politischen Entscheidungen* zur Folge, da mit dem Vertrag von Lissabon weitere Kompetenzen von der nationalstaatlichen, auf die europäische Ebene verlagert wurden.

Wie schon oben angedeutet, ist die *Inkongruenz der Kommunikation* schwieriger empirisch darzulegen. Gerhards verweist hierbei insbesondere auf seine Studie zur Berichterstattung über europäische Politik (Gerhards 2000) und verstärkt anschließend sein Postulat des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits, ohne dabei auf die Einwände der o.a. Autoren, die allerdings häufig von der Berichterstattung

Entscheidungsmöglichkeiten auf europäischer Ebene nicht realisiert sind; zweitens ist zu vermuten, dass auch die Vielzahl von theoretischen Überschneidungen mit den beiden zu untersuchenden normativen Modellen eine eigenständige Analyse des partizipatorischen Modells erübrigt. Die gegenständliche Untersuchung konzentriert sich daher auf die Unterscheidung von liberalen und deliberativen Modellen (vgl. auch Fink 2009, 50).

von Skandalthemen ausgehen (die aber eben keine *normale* Form der Kommunikation bilden; Pfetsch/Heft 2010, 38), zu vergessen. Fraglich bleibt jedoch, ob sich die Berichterstattung in den letzten zehn Jahren verändert hat. Einige später erschienenen Studien (z.B. Machill/Beiler/Fischer 2006, 132-155; Kleinen-von Königslöw 2010)⁵² erkennen jedenfalls keine wesentlichen Verbesserungen hinsichtlich der europäischen Berichterstattung (so auch Pfetsch/Heft 2009, 39).

Brüggemann postuliert hierzu jedenfalls in hohes Level an Europäisierung hinsichtlich derjenigen Themen, die dem Kompetenzbereich der Europäischen Union unterliegen bzw. die den „Kernbereich traditionell nationalstaatlicher Aufgaben tangieren“ (Brüggemann 2008, 60f). Allerdings wird hierbei zwar verstärkt *über Europa* diskutiert, jedoch geschieht kein verstärkter Austausch *zwischen* den nationalen Öffentlichkeiten.⁵³ So kommt auch *Brüggemann* im Jahr 2008 zum Fazit: „Die Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit hat nicht Schritt gehalten mit der politisch-institutionellen Entwicklung der EU“ (Brüggemann 2008, 61).

5.2.2 Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Lichte des deliberativen Modells

Viele Vertreter eines deliberativen Modells auf europäischer Ebene (siehe z.B. Trenz/Eder 2001) knüpfen an den o.a. Ausführungen *Habermas'* an, wonach Öffentlichkeit auch auf europäischer Ebene neben den zentralen Akteuren des politischen Systems Europas die peripheren Akteuren der Zivilgesellschaft umschließen soll (Gerhards 2002, 14). Ebenso müsse die Willensbildung unter dem Prinzip der *idealen Sprechsituation* diskursiv erfolgen. Klargemacht werden soll hierbei insbesondere folgendes: „Nicht allein die Erzeugung von Transparenz ist das Ziel von öffentlichen Debatten, sondern die Initiierung von kollektiven Lernprozessen [...], die Ermöglichung von Deliberation in dem Sinne, dass die

⁵² Siehe hierzu ein einerseits eine Studie der Universität Leipzig aus 2004: „Erste Ergebnisse der Metaanalyse zeigen, dass mit der Europäischen Union verbundene Themen weiterhin nur eine marginale Rolle in der Berichterstattung der Medien in allen europäischen Staaten spielen [...] Dabei zeigen sich zwar Unterschiede in der Berichterstattung der verschiedenen Staaten. Gemeinsam scheint aber allen zu sein, dass sich Medien des jeweiligen Landes weiterhin sehr stark für europäische Themen interessieren, wenn nationale Interessen im Spiel sind“ (Machill/Beiler/Fischer 2006; Abstract abzurufen unter http://www.oeww.ac.at/ita/kwt04/04_Machill-Beiler-Fischer_Abstr.pdf [05.12.2010]).

⁵³ So auch Kleinen-von Königslöw (2010): „Die einzelnen Länder intensivieren zwar ihre jeweils eigene kritische Beobachtung der EU-Politik, der diskursive Austausch innerhalb der europäischen Staatengemeinschaft wächst dagegen nicht“ (Kleinen-von Königslöw 2010, 5).

Sprecher in der öffentlichen Debatte wechselseitig voneinander lernen und sich argumentativ annähern.“ (Gerhards 2002, 14). Nur solcherart Entscheidungen könnten als ausreichend legitimiert betrachtet werden.

Überraschenderweise sieht eine Vielzahl der Autoren die Umsetzung eines deliberativen Modells der Öffentlichkeit auf europäischer Ebene weit fortgeschritten (z.B. via Lobbying; Speth 2010). *Gerhards* kritisiert an diesen Ausführungen, dass die Autoren hierbei regelmäßig nicht mehr von einer demokratischen Öffentlichkeit ausgehen, sondern von einer – um die Akteure der Peripherie – erweiterten *Eliten*öffentlichkeit (siehe hierzu zum repräsentativ-liberalen Modell). Tatsächlich werden Entscheidungen auf europäischer Ebene nach Konsultation der *Betroffenen*⁵⁴ oder Lobbyinggruppen getroffen, und nicht durch die Öffentlichkeit: „Das Kernmerkmal einer *demokratischen* Öffentlichkeit besteht eben darin, dass sie *öffentlich* ist, damit sich potentiell *alle* Bürger (*demos*) informieren und ihre Meinung bilden können. Eine solche Inklusion der freien und gleichen Bürger in den öffentlichen Diskurs [...] lässt sich aber allein massenmedial und nicht über eine Präsenzöffentlichkeit von Eliten realisieren“ (Gerhards 2002, 16).

5.2.3 Zwischenergebnis

Zusammenfassend stellt Gerhards fest, dass sich hinsichtlich des repräsentativ-liberalen Modells ein Öffentlichkeitsdefizit postulieren lässt, hinsichtlich des deliberativen Modells dieses zwar bloß abgeschwächt aufscheint, aber Fragen bezüglich des tatsächlichen Vorliegens einer Öffentlichkeit *aller* sowie der Problematik der Selektion des Sprecher-Ensembles offen lässt (Gerhards 2002, 17).

6. Vermeintliche Ursachen des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits:

Nach der vorangehenden Diagnose stellt sich die Frage, aufgrund welcher Ursachen das Öffentlichkeitsdefizit auf europäischer Ebene besteht. Nur bei Bekämpfung dieser Ursachen sei eine Abmilderung des Europäischen

⁵⁴ *Gerhards* verweist hierbei auf die Gefahr der *Selektion*: „Hinzu kommt, dass das von Eder und Mitarbeitern favorisierte Modell der Präsenzöffentlichkeit in der Gefahr steht, im hohen Maße selektiv zu sein, im Hinblick auf die Interessenvertretungen, die mobilisierungsfähig sind bzw. denen Gehör geschenkt wird“ (Gerhards 2002, 16).

Öffentlichkeitsdefizits zu erreichen. Als zentrale Theorie wird nachstehend auf die Ansätze *Jürgen Gerhards* (2002) eingegangen.

6.1 Ursachen des Öffentlichkeitsdefizits nach den Ansätzen Gerhards (2002)

Gerhards (2002) konzentriert sich bei der Diagnose des Öffentlichkeitsdefizits auf die europäische Ebene und benennt drei Faktoren, an die das Öffentlichkeitsdefizit zu knüpfen ist (*Gerhards* 2002, 17ff):

- 1) Ressourcen und Präferenzen für eine *europäische Berichterstattung*;
- 2) Ressourcen und Präferenzen für die *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen* sowie
- 3) Ressourcen und Präferenzen der *politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln*.

Ad 1.) Bezüglich der Präferenzen und Ressourcen für eine *europäische Berichterstattung* stellt *Gerhards* auf die „Bereitschaft der Journalisten, über europäische Themen zu berichten“ (*Gerhards* 2002, 18) ab. Während die Ressourcen für die europäische Berichterstattung auf europäischer Ebene stets gestiegen sind, bleibt die Präferenz der Journalisten, über europäische Themen zu berichten, unter Marktbedingungen untrennbar mit (ad 2.) den Präferenzen des *Publikums* verbunden.

Ad 2.) Auch betreffend der *Aufmerksamkeit des Publikums* sind die Ressourcen, also der Zugang zu nationalen, aber auch supranationalen Medien (z.B. *EuroparlTV*) gegeben. Problematisch bleibt hier die Präferenzierung des Publikums für europäische Themen. Die Präferenz für die Aufmerksamkeit des Publikums knüpft laut *Gerhards* (2002) an drei nachstehenden Punkten an:

- a) *Betroffenheit der Bürger* von politischen Entscheidungen (*positive Integration*)⁵⁵

⁵⁵ Siehe zum Begriff der negativen bzw. positiven Integration auch *Knill*: „Negative Integration bezieht sich [dabei] auf die Abschaffung von nationalen Barrieren für den Handel und Wettbewerb innerhalb des europäischen Marktes [...] Positive Integration bezieht sich hingegen eher auf

Nicht überraschen kann davon ausgegangen werden, dass – je stärker die auf europäischer Ebene getroffenen politischen Entscheidungen das Leben der Bürger der einzelnen Nationalstaaten betrifft – desto höher ist die Präferenz des Publikums für europäische Themen (Pfetsch/Heft 2009, 39). Gerhards verweist hierbei auf die Terminologie der *positiven Integration* von Scharpf (1996,1999), welche die *inhaltliche* Gestaltung der europäischen Gemeinschaft – wie insbesondere Sozialpolitik – meint (Scharpf 1996, 109).

b) *Personalisierungsmöglichkeit* der Politik (Rechenschaft und Verantwortung)

Die für eine Medienresonanz so bedeutende Personalisierung der Politik würde auf europäischer Ebene dadurch erschwert, dass eine Zurechnung der politischen Handlungen im europäischen Mehrebenensystem für die Normunterworfenen nur schwer möglich sei. Hierbei sind vor allem die Struktur und die formalen Prozeduren der EU für den Durchschnittsbürger überfordernd: „Verflechtungsbeziehungen dieser Art lassen keinen eindeutigen Akteur, der für Entscheidungen zuständig ist und dem Verantwortung zugerechnet werden kann, erkennen“ (Gerhards 2002, 19).

c) *Einflussmöglichkeiten der Bürger* (Partizipation)

Hinsichtlich dieses Punktes verweist Gerhards darauf, dass gerade zu Zeiten der Referenden zum Maastrichter Vertrag die öffentliche Debatte in Europa effektiv geführt wurde. Die Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden zum Verfassungsvertrag für Europa sowie in Irland über den Europäischen Reformvertrag haben diese These sichtlich bestätigt. Es ist daher zu vermuten, dass direkte Beteiligung durch Wahlen, aber auch die Stärkung des Europäischen Parlaments als der Vertreter der Unionsbürger, geeignet erscheint, die öffentliche Debatte in Europa zu beleben und damit die Entstehung einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern (Gerhards 2002, 19f).

marktkorrigierende Politiken der EU. Letztere zielen darauf ab, mögliche negative Auswirkungen der Marktintegration, etwa im Hinblick auf Umwelt- und Verbraucherschutz, zu vermeiden“ (Knill 2008, 116).

Ad 3.) *Gerhards* betont als weiteren zentralen Punkt die Förderung der Ressourcen und Präferenzen der politischen Akteure, „ihre Themen, Positionen und sich selbst medial zu vermitteln“ (Gerhards 2002, 20) und unterscheidet zwischen den zentralen Akteuren der europäischen Politik, nämlich einerseits den Interessengruppen und sozialen Bewegungen, andererseits den höchsten Organen der EU, der Europäischen Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament:

- a) Nach den Ausführungen Gerhards bestehen grundsätzlich zweierlei Möglichkeiten für die *Akteure der Zivilgesellschaft*, deren Interessen auf europäischer Ebene durchzusetzen. Einerseits durch Lobbying, andererseits durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung durch Massenmedien. Insbesondere ersteres wird häufig aktiv und erfolgreich von den einzelnen Interessengruppen betrieben, was die Notwendigkeit der Mobilisierung der öffentlichen Meinung mindert (Gerhards 2002, 20f). Ob Lobbying durch Interessengruppen bei der Anwendung der genannten Praxis tatsächlich die öffentliche Debatte fördert, bleibt daher fraglich.
- b) Hinsichtlich der PR-Aktivität kollektiver/unionaler Akteure führt er – im Lichte des Vertrags von Nizza - unter anderem aus, dass aufgrund der strukturellen Zusammensetzung und Legitimation der *Europäischen Kommission* die Öffentlichkeitsorientierung dieser schwach ausgeprägt ist. Einerseits wird die Kommission nicht von den Bürgern direkt gewählt, sondern legitimiert sich indirekt über die Unionsorgane, andererseits wird das Initiativmonopols unter Ausschluss der Öffentlichkeit ausgeübt und die Entscheidungen des Gremiums als Kollektiv vertreten. *Dissenting Opinions* einzelner Kommissare bleiben daher verdeckt. Eine Nachvollziehbarkeit der Handlungen der Kommission sei dadurch kaum zu gewährleisten.
- c) Nicht überraschend bleibt die Öffentlichkeitsarbeit der Organe *Rat* und *Europäischer Rat* schon aufgrund ihrer Zusammensetzungen weiterhin mit nationalstaatlichen Themen denn mit europäischen behaftet. Durch die Ausgestaltung der organschaftlichen

Verantwortlichkeiten müssen diese Gremien ihre Entscheidungen vor der jeweiligen nationalen Wahlbevölkerung rechtfertigen, was eine europäische Themenorientierung kaum zulässt. Die von *Gerhards* (2002) noch beanstandete Nicht-Öffentlichkeit der Tagungen des Ministerrats wurde im Reformvertrag übrigens abgemildert.

- d) Zudem bleibt das *Europäische Parlament* als zweites Legislativorgan auch nach dem Vertrag von Lissabon bloßer *Mitgesetzgeber*. Zwar ist die Öffentlichkeitsorientierung des Europäischen Parlaments stärker ausgeprägt als die der Kommission (Gerhards 2000, 297), durch die im Gegensatz zum Rat noch immer verminderten Rechte im Gesetzgebungsprozess bleibt es für dieses Gremium dennoch schwierig, seine Rolle in der Öffentlichkeit zu präsentieren.

6.2 Zwischenergebnis – Lösungsansätze

Die drei Gerhardschen Kriterien der Europäischen Öffentlichkeit unterscheiden stets in verfügbare Ressourcen und den Präferenzen, also jenen Faktoren, die einen Anreiz setzen, das zu realisierende Element der Öffentlichkeit zu verfolgen. Während hinsichtlich der Ressourcenseite eine ausreichende Verfügbarkeit (Budget für Öffentlichkeitsarbeit, Zugang der Unionsbürger zu Medien, etc) angenommen werden kann, hat sich die Fragestellung der vorliegenden Forschungsarbeit auf die einzelnen Präferenzen der Akteure zu konzentrieren. Die Ressourcen und Präferenzen für eine *europäische Berichterstattung* (Ad 1.) sind daher in erster Linie an den europäischen Journalismus adressiert, während sich *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen* (Ad 2.) grundsätzlich an die Unionsbürger richtet und die Ressourcen und Präferenzen der *politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln* (Ad 3.) primär die politischen Akteure der Europäischen Union trifft. Da die einzelnen Kriterien stark miteinander verwoben sind, ist deren Interdependenz in der jeweiligen Analyse stets zu berücksichtigen.

Während der erste Faktor *Gerhards* (europäische Berichterstattung - journalistische Aktivität) nur indirekt zu *erzwingen* ist, kann man die beiden

anderen Faktoren (Aufmerksamkeit des Publikums, Mediale Präsenz der politischen Akteure) schon durch deren immanente Verknüpfung (Verantwortung und Transparenz) unter gewissen Umständen zumindest ansatzweise durch **Reformen im europäischen Primär- und Sekundärrecht** aktiv und direkt bekämpfen. Besonders die Grundsätze der Transparenz, der Partizipation und der Verantwortung können helfen, einerseits die Legitimation des unionalen Handelns und andererseits die Entstehung einer *Europäische Öffentlichkeit* zu fördern.

7. Zur Bekämpfung des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits durch Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen (Vertrag von Lissabon)

Inwieweit sich die strukturelle Reform der EU durch den Vertrag von Lissabon auf das postulierte Demokratie- und Öffentlichkeitsdefizit auswirken kann, wird unten näher ausgeführt. Eines ist vorweg zu diagnostizieren: „Was der Reformvertrag [trotz der wahrscheinlichen Effizienzsteigerung der EU, Anm.] aber unberührt lässt, sind Mentalität und Beteiligung der Bevölkerungen. Denn der Vertrag löst keines der beiden Probleme, die – abgesehen von der Effizienzsteigerung des Apparats – auf dem Boden einer Verfassung vor allem gelöst werden sollten“ (Habermas 2008, 98).

Im Lichte der *Gerhardschen* Öffentlichkeitskriterien soll der Reformvertrag von Lissabon nach diesbezüglichen normativen Rahmenbedingungen und Instrumenten, wie etwa das neu geschaffene Instrument der Europäischen Bürgerinitiative sowie die europäische Grundrechtscharta, untersucht werden. Zu analysieren bleiben aber auch Strukturen und Rechte, die sich schon bislang im Europäischen Primärrecht fanden, wie etwa solche, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, vor allem das Wahlrecht zum Europäischen Parlament und weitere europäische Partizipationsmöglichkeiten für den Einzelnen bzw. für politische Interessensgruppen, die das Zusammenwachsen der europäischen Zivilgesellschaften fördern könnten. Ferner ist auszuführen, inwieweit ein häufig diskutiertes *europaweites Referendum* über europäische politische Fragen Einfluss auf die Europäische Öffentlichkeit nehmen könnte bzw. wie ein solches (normativ und realpolitisch) verwirklicht werden wäre.

Weiters bleiben strukturelle Änderungen der EU von Interesse, welche die *Gerhardschen* Kriterien (1) - (3) beeinflussen können. Hierbei rücken Struktur bzw. Rolle des Europäischen Parlaments in der EU-Gesetzgebung sowie die nunmehrige Verpflichtung des Rates öffentlich zu tagen in den diskutablen Mittelpunkt (Transparenzgebot).

8. Potentielle Auswirkungen auf die Ressourcen und Präferenzen für eine europäische Berichterstattung

In den folgenden Unterkapiteln ist zu klären, ob die Ressourcen und Präferenzen für eine *europäische Berichterstattung* durch eine Änderung normativer Rahmenbedingungen beeinflusst und gegebenenfalls begünstigt werden können.

8.1 Allgemeines

Da die Berichterstattung über europäische Themen in erster Linie über die Medien erfolgt, spielt in der Theorie *Gerhards'* der *Journalismus* – und besonders der *europäische Journalismus* - eine zentrale Rolle. Normativ ausgedrückt soll daher gerader dieser europäische Journalismus zur Herstellung der Öffentlichkeit innerhalb des politischen Raums der Europäischen Union beitragen (vgl. Lünenborg 2004, 437). In concreto wird von den Medien erwartet, dass diese die europäische Politik für das Publikum sichtbar, verständlich und transparent machen (vgl. Deter 2006, 37). Dementsprechend kann sich die verstärkte Berichterstattung über europäische Thematiken positiv auf das (europäische) Fachwissen der Mediennutzer auswirken, was einerseits einen transeuropäischen Dialog anregen soll, aber auch die Unterstützung und die Identifikation mit der Europäischen Union potentiell fördert (Scharrow 2007, 2).

Um diese Art des europäischen Journalismus zu verwirklichen bedarf es aber nicht unbedingt der strikten *Vereinheitlichung* der bis dato vielfältigen europäischen Journalisten, etwa durch die Einigung auf eine einzeige anzuwendende Sprache.⁵⁶ So auch *Habermas*: „Die hierarchische Vorstellung einer Überlagerung der nationalen Öffentlichkeiten durch eine übergreifende

⁵⁶ So leide die Qualität von *Euronews* etwa daran, dass der redaktionelle Inhalt der Berichterstattung nicht an die jeweiligen nationalen Kommunikationsstrukturen angepasst wird (vgl. Lünenborg 2004, 440).

europäische Öffentlichkeit mit eigenen, in der Regel englischsprachigen Medien führt in die Irre“ (Habermas 2008, 108). Eine Kommunikation der einzelnen europäischen Journalisten könnte schon dadurch gefördert werden, wenn die jeweilige nationale Berichterstattung *um eine europäische Perspektive erweitert* werden würde. Die daraus folgenden Überschneidungen mit anderen nationalen Journalisten (auf einer fingierten europäischen Kommunikationsebene) können dazu beitragen, eine „diskursive Selbstverständigung im Kulturraum Europa“ (Lünenborg 2004, 437) herzustellen. Die Erweiterung der nationalen um die europäische Sphäre fordert auch die Europäische Kommission, adressiert diese Forderung aber primär an die EU-Organe, die nationalen Regierungen und die Zivilgesellschaft:

Es ist „eindeutig vorteilhaft, die europäische Dimension in die nationale Diskussion einzubringen. Die Bürger spüren, dass einer nationalen Diskussion etwas fehlt, in der für sie direkt relevante Aspekte der Politik ausgeklammert sind. Eine stärkere Beachtung der europäischen Dimension im nationalen politischen Diskurs kann nur dessen Glaubwürdigkeit stärken und lässt keineswegs ein Konkurrenzverhältnis entstehen“(Kom 2006, 5).

Die Erweiterung der nationalen Medien um eine europäische Dimension kann prinzipiell auch dann das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit fördern, wenn die Medien politische Inputs der europäischen Akteure (unionaler Gesetzgeber, Zivilgesellschaft) unreflektiert weiterleiten, da schließlich auch die verstärkte Vermittlung der politischen Akteure ein Kriterium der Europäischen Öffentlichkeit bildet (Faktor 3 bei Gerhards 2002).⁵⁷

Wie oben schon angedeutet hängen die Präferenzen für eine europäische Berichterstattung stark von den Ressourcen und Präferenzen für die Aufmerksamkeit des Publikums ab. Dieser Zusammenhang ist daher in folgenden Unterkapiteln mit zu berücksichtigen.

8.2 Ressourcen

Nach einer Untersuchung von *Christoph O. Meyer* (2000) ist die Zahl der Journalisten seit den 80er Jahren bis 2000 stetig gestiegen. Dieser Trend dürfte

⁵⁷ Siehe hierzu auch Gerhards (2002): „„Medien sind in erster Linie Medien, die auf den Input an Informationen von extramedialen politischen Akteuren reagieren und diesen häufig einfach nur weiterleiten. Dies ist ein hinlänglich gesicherter Befund aus der Massenkommunikationsforschung und rechtfertigt auch die – wenn auch überspitzte - These, Massenmedien als ein parasitäres System des politischen Systems zu beschreiben“ (vgl. Gerhards 1999, 170).

laut Europäischem Parlament aber wieder rückläufig sein (EP 2010, 9).⁵⁸ Aktuelle Erhebungen ergeben zurzeit die Anzahl von 1.200 dauerhaft in Brüssel tätigen Journalisten (Stand: 05-03-2010)⁵⁹. Diese Zahlen lassen vermuten, dass es an den Ressourcen für eine europäische Berichterstattung grundsätzlich nicht mangelt. Auch gilt die Vernetzung des „europäischen Journalismus“ (Lünenborg 2004, 436ff) sowie die Bereitschaft der Unionsorgane, die europäische Berichterstattung effektiv zu fördern⁶⁰ mittlerweile als weit fortgeschritten.⁶¹ Zudem werden laufend neue Formen journalistischer Aus- und Weiterbildung im europäischen Kontext etabliert (Lönnendonker 2008; EP 2010, 8).⁶²

Besonders die technische Entwicklung hat die Ressourcen für die europäische Berichterstattung begünstigt (so auch EP 2010, 5f). So können die Medienakteure via Internet (im Gegensatz zu herkömmlichen Printmedien) in Sekundenschnelle auf aktuelle Ereignisse reagieren (z.B. via *Live-Ticker* und *Twitter*; EP 2010, 16). Des Weiteren bietet das Internet den Nutzern die Möglichkeit, sich interaktiv und individuell - je nach Interesse – zu informieren und weiterzuforschen (vgl. Deter 2006, 37). Auch hier steht Aktualität und Lesbarkeit des Website-Inhalts im Vordergrund. Zur Lesbarkeit ist besonders zu vermerken, dass eine Vielzahl von Websites mittlerweile in mehreren Sprachen abrufbar ist und den Inhalt damit unter Umständen einem größeren Publikum zugänglich zu machen.

⁵⁸ Das EP erklärt diese Entwicklung damit, dass die physische Anwesenheit der Journalisten durch den vermehrten Einsatz von Onlinemedien nach deren Ansichten nicht mehr in allen Fällen notwendig sei. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken forderte das EP die Mitgliedstaaten daher auf, verstärkt Mitarbeiter des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Brüssel zu entsenden (EP 2010, 15f).

⁵⁹ http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/037-69683-060-03-10-906-20100226STO69653-2010-01-03-2010/default_de.htm [20.04.2010].

⁶⁰ Siehe hierzu etliche Bekenntnisse des EP und dessen Ausschüssen zur Kommunikationspolitik der EU (z.B. die gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission „Partnerschaft für die Kommunikation über Europa“ am 22. Oktober 2008 (ABl. C 13 vom 20.1.2009, 3); Mitteilung der Kommission vom 2. April 2008 „Debate Europe – Auf den Erfahrungen mit Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion aufbauen“ (KOM(2008)0158). Zur Vollständigkeit sollte erwähnt werden, dass das EP jährlich den *Journalistenpreis des Europäischen Parlaments* vergibt (siehe <http://www.eppj.eu/view/de/winners.html>).

⁶¹ Siehe hierzu u.a. die Vereinigung Europäischer Journalisten (<http://www.europa-journalisten.de/test.html>), das European Journalism Centre (<http://www.ejc.nl/>), European Journalism Observatory (<http://de.ejo.ch/>) und hinsichtlich der Allokation finanzieller Mittel den European JournalismFund (<http://www.journalismfund.eu/>).

⁶² „Im Großen und Ganzen fehlt es aber bisher vor allem an praktischer Ausbildung [...] Die wichtigsten „Aufhänger“, um ein EU-Thema unterzubringen, sind Betroffenheit und Nähe: Daher müssen Journalisten lernen, ein Thema lokal bzw. regional „runterzubrechen“. Dies ist auch ohne weiteres möglich, da die EU inzwischen einen Großteil der deutschen Gesetzgebung beeinflusst, die sich in der Umsetzung vor allem auf regionaler und lokaler Ebene auswirkt (Lönnendonker 2008).

Der Europäische Online-Journalismus hat sich vor allem im letzten Jahrzehnt deutlich verstärkt und eine große Anzahl an Websites hervorgebracht. Insbesondere die Interangebote von EurActiv⁶³, EUobserver⁶⁴, Newropeans Magazine⁶⁵, EuropeanVoice⁶⁶, Visegrad.info⁶⁷, EU-Digest⁶⁸, Euro-Correspondent⁶⁹, Euronews⁷⁰ und BBCNewsEurope⁷¹ sind hierbei zu erwähnen.⁷² Aber auch nationale Zeitungen bieten in ihren Online-Versionen vermehrt eine eigene Rubrik *Europa* bzw. *EU* auf der Startseite an (z.B. der Standard⁷³). Obwohl die Ansätze dieser Online-Publikationen stark variieren (von reinen [passiven]Nachrichtenwebsites bis hin zum [aktiven] Weblog),⁷⁴ bleibt ihnen gemeinsam, dass stets europäische Themen, oft mit globalen und größtenteils mit nationalen Auswirkungen dargestellt und Umständen sogar diskutiert werden. Da sie nationale Debatten daher um eine europäische Perspektive erweitern und der Inhalt kostenfrei abrufbar ist, fördern diese Online-Publikationen meines Erachtens das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit. Jedoch bleibt zu vermerken, dass sich die oben angeführten Portale noch nicht breitenwirksam durchgesetzt haben (vgl. Deter 2006, 48; EP 2010, 15).

Schließlich stützen nun auch die rechtlichen Rahmenbedingungen der Europäischen Union die Entwicklung eines europäischen Journalismus' ausdrücklich. So verankert der durch den Lissabonner Reformvertrag auf Primärrechtsebene erhobene Art. 11 GRC das Recht der Pressefreiheit sowie die Achtung der Pluralität der Medien.⁷⁵ Besonders bedeutend in diesem

⁶³ <http://www.euractiv.com/de>

⁶⁴ <http://euobserver.com/>

⁶⁵ <http://www.newropeans-magazine.org/>

⁶⁶ <http://www.europeanvoice.com/>

⁶⁷ <http://visegrad24.info/>

⁶⁸ <http://www.eu-digest.com/>

⁶⁹ <http://www.euro-correspondent.com/>

⁷⁰ <http://de.euronews.net/>

⁷¹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/default.stm>

⁷² Siehe außerdem <http://www.europa-digital.de/>, <http://www.cafebabel.de/>, <http://www.europolitan.de/cms/>.

⁷³ <http://derstandard.at/r651/EU>

⁷⁴ Nicht zu vergessen auch außereuropäische Medien wie aktuell z.B. WikiLeaks.

⁷⁵ Jede Person hat das Recht auf freie Meinungsäußerung. Dieses Recht schließt die Meinungsfreiheit und die Freiheit ein, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe und ohne Rücksicht auf Staatsgrenzen zu empfangen und weiterzugeben [...] Die Freiheit der Medien und ihre Pluralität werden geachtet“ (Art. 11 GRC).

Zusammenhang ist außerdem Art. 15 Abs. 3 AEUV (bzw. Art. 42 GRC), der ein allgemeines Dokumentenzugangsrecht verankert, zu erwähnen:

„Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsgemäßem Sitz in einem Mitgliedstaat hat das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, unabhängig von der Form der für diese Dokumente verwendeten Träger, vorbehaltlich der Grundsätze und Bedingungen, die nach diesem Absatz festzulegen sind“ (Art. 15 Abs. 3 AEUV).

Gemeinsam mit dem Bekenntnis der Europäischen Union zur Sprachenvielfalt (vgl. etwa Art. 24 AEUV)⁷⁶ wird es den europäischen Journalisten dadurch vermehrt ermöglicht, unionale Prozesse effektiv zu beobachten und darüber zu berichten.

Der Vertrag von Lissabon stärkt die Ressourcen für eine europäische Berichterstattung daher schon dadurch, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine solche zumindest normativ abgesichert werden. Ein direkter Eingriff der Europäischen Union auf die journalistische Arbeitsweise – wie z.B. durch die normative Verankerung eines *Europäischen Presserates* (Pöttker 2008; Duve/Haller 2004) – wurde durch den Vertrag von Lissabon nicht vollzogen.

8.3 Präferenzen

Nicht überraschend ist vorweg festzustellen, dass die Präferenzen der Journalisten, über europäische Themen zu berichten, zu einem überwiegenden Teil mit den Präferenzen des Publikums, über bestimmte Themenkomplexe informiert zu werden, korrespondieren. Da letztere Präferenz im Zuge von Faktor 2 (Gerhards 2002) zu analysieren ist, bleibt zu klären, anhand welcher (anderen) Kriterien sich Medien dafür entscheiden, eine vermehrte Berichterstattung über die Europäische Union herzustellen. *Gerhards* führt hierzu wie folgt aus:

„Journalisten orientieren sich, wie man aus der Massenmedienforschung wissen kann, u. a. an dem Nachrichtenwert von Informationen und dieser wiederum wird von den Selektivitäten des Publikums mitbestimmt“ (Gerhards 2002, 18).

⁷⁶ Siehe auch <http://europa.eu/languages/> [08.12.2010]. Die Qualifikation einer Sprache als *Amtssprache* der EU bewirkt, dass „Dokumente [einerseits] in jeder dieser Sprachen bei den EU-Institutionen eingereicht und Antworten in jeder dieser Sprachen erhalten werden können [und andererseits] EU-Verordnungen und andere Rechtsvorschriften sowie das Amtsblatt der Europäischen Union in den Amts- und Arbeitssprachen veröffentlicht werden müssen“ (http://ec.europa.eu/education/languages/languages-of-europe/doc135_de.htm [08.12.2010]).

Gerhards meint hierbei insbesondere die *Nachrichtenwerttheorie*, die im Gegensatz zur *Gatekeeper*-Forschung (Busch 2005, 33)⁷⁷ nicht bei den Medienakteuren, sondern bei den Medieninhalten ansetzt (Busch 2005, 35). Ausschlaggebend für den Wert einer Nachricht sind demzufolge bestimmte - dem betreffenden Ereignis zuordenbare - Eigenschaften, die - je nach Grad der Ausprägung - die Wahrscheinlichkeit einer Publikation durch das Medium und/oder den Journalisten erhöhen bzw. senken. Folgende Eigenschaften bzw. Dimensionen eines Ereignisses sind nach Schulz (1976) hierfür bedeutend: Zeit, Nähe (Relevanz), Status, Dynamik, Valenz und Identifikation (Schulz 1976; Busch 2005, 36).⁷⁸

Obgleich diese Dimensionen den Anschein eines objektiv beurteilbaren Maßstabes bieten ist klar, dass stets die subjektiven Kriterien, die ein Journalist im Zuge seiner Tätigkeit aufstellt, ausschlaggebend für die Bearbeitung und Publikation der jeweiligen Nachricht bleibt: „Nach Schulz hat eine Meldung einen umso höheren Nachrichtenwert, je mehr sie dem entsprechen, was Journalisten für wichtige und berichtenswerte Eigenschaften der Realität halten“ (Busch 2005, 36). Obwohl von der Nachrichtenwerttheorie unzählige Varianten in der Forschung (v.a. hinsichtlich der anzuwendenden Faktoren) kursieren (vgl. Staab 1990) dürfte es daher Konsens darüber geben, dass auch Journalisten bestimmte Ziele verfolgen und durch die Berichterstattung u.U. selbst politisch tätig werden. Dieser Fall wäre allerdings unter Faktor 2 (insbesondere zur Partizipation; Gerhards 2002) zu behandeln.

Aufgrund der Vielzahl und Heterogenität an potentiellen Themen für die europäische Berichterstattung lässt sich der Nachrichtenwert europäischer Themen nur im Einzelfall bestimmen. Jedoch erscheinen gerade die Faktoren *Nähe*, *Status* und *Identifikation* durch die europäische Integration beeinflussbar (siehe Faktor 2: Betroffenheit des Publikums, Personalisierung).

⁷⁷ „In der Gatekeeper-Forschung nimmt man an, dass es im Informationsfluss von Nachrichten bestimmte „Schaltstellen“ gibt, an denen entschieden wird, welche Informationen passieren und welche nicht“ (Busch 2005, 33).

⁷⁸ Siehe Busch (2005): „Zeit: Dauer und Kontinuität des Geschehens (Thematisierung); Nähe: räumliche, politische und kulturelle Nähe sowie Relevanz; Status: regionale Zentralität, nationale Zentralität, persönlicher Einfluss und Prominenz der Personen; Dynamik: Überraschung und Intensität; Valenz: vor allem Konflikt, Kriminalität, Schaden vs. Erfolg; Identifikation: insb. Personalisierung und Ethnozentrismus“ (Busch 2005, 36).

Einige Autoren - wie etwa *Deter* (2006) - postulieren schon hinsichtlich der EU-Berichterstattung ein Defizit. Die Berichterstattung geschehe weiterhin aus nationaler Perspektive und beziehe sich primär auf ökonomische Aspekte. Bis auf wenige Einzelfälle - genannt werden vor allem der Terroranschlag von 09/11 und dessen Folgen⁷⁹ sowie der Rücktritt der *Santer*-Kommission im Jahr 1999 (Nettesheim 2008, 97) und die Debatte über die EU-Osterweiterung sowie über den Verfassungsvertrag – bestehe kein europaweiter Diskurs über diese Themen (vgl. *Deter* 2006, 27). Dies lasse sich vor allem daraus erklären, dass ein zentraler Faktor des Nachrichtenwertes eines europäischen Ereignisses, nämlich den der Nähe (Relevanz), aus Sicht der Unionsbürger oftmals nicht stark genug ausgeprägt sei: „Brüssel bleibt für die meisten Bürger weit entfernt, auch weil viele dort getroffene Entscheidungen keine Rolle in ihrem Alltag spielen und obendrein oft sehr abstrakt erscheinen“ (*Deter* 2006, 32). Des Weiteren bleibt die Komplexität des europäischen Vertragswerks ein Problem für die Nachvollziehbarkeit des Handelns der Europäischen Union (so auch *Kom* 2001). Hierbei ist vor allem zu bedenken, dass es auch häufig für die Medien schwierig ist, sich zeitnah in die jeweiligen (komplexen) Thematiken einzuarbeiten und diese verständlich an das Publikum zu vermitteln. Dies vor allem, da Thematiken im europäischen Kontext nicht die gleiche Aufmerksamkeit wie nationale Themen genießen und diese daher mit geringeren Ressourcen auskommen müssen (vgl. *Deter* 2006, 32). Ob dieser Befund angesichts der derzeitigen europaweiten Berichterstattung über die Finanz- und Währungskrise noch aktuell ist, kann mangels hinreichend gesicherter empirischer Befunde nicht beurteilt werden.

8.4 Zwischenergebnis

Zwischenzeitlich ist festzustellen, dass Ressourcen für eine europäische Berichterstattung ausreichend vorhanden sind und wohl auch eine positive Tendenz aufweist. Einerseits werden die Rahmenbedingungen für die Europäische Berichterstattung laufend verbessert, andererseits befassen sich auch die politischen Akteure vermehrt mit der Förderung des europäischen Journalismus.

⁷⁹ Insbesondere die Friedensdemonstrationen gegen den Irak-Krieg wurden von einigen Autoren – wie z.B. *Habermas* und *Derrida* – als die Geburtsstunde der Europäischen Öffentlichkeit gefeiert.

Die Beurteilung der Präferenzen für die Europäische Berichterstattung ist schwieriger darzulegen, da die Rahmenbedingungen des Europäischen Journalismus nur bestimmte Elemente des Nachrichtenwerts – wie z.B. Nähe und Status – direkt berühren. Die direkte Beeinflussung des Nachrichtenwerts (z.B. durch die Herstellung eines Bezuges von europäischen zu lokalen Themen; Deter 2006, 32). von europäischen Themen erscheint daher grundsätzlich schwierig bis unmöglich.

Hierbei ist jedoch insbesondere daran zu erinnern, dass die Präferenzen im Lichte des Nachrichtenwerts stark mit der vorhandenen Aufmerksamkeit des Publikums zusammenhängen und deren Qualität daher kaum pauschal diagnostiziert werden kann. Sollte jedoch die Aufmerksamkeit des Publikums tendenziell steigen, so wären mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Präferenzen einer Europäischen Berichterstattung positiv zu befunden.

9. Potentielle Auswirkungen auf die *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen*

Die folgenden Unterkapitel sollen zeigen, inwieweit sich die Ressourcen und Präferenzen hinsichtlich der *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen* durch normative Rahmenbedingungen beeinflussen lassen.

9.1 Allgemeines

Zweiter zentraler Faktor für das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit besteht laut *Gerhards* aus den Ressourcen und Präferenzen für die Aufmerksamkeit des Publikums. Während die Ressourcen primär anhand der Zugangsmöglichkeiten der Unionsbürger zu Medien gemessen werden kann, sind unter den Präferenzen sowohl die *Betroffenheit* von politischen Entscheidungen, als auch die *Personalisierungs-* und *Partizipationsmöglichkeiten* der Unionsbürger ausschlaggebend.

9.2 Ressourcen

Unter den Ressourcen für die *Aufmerksamkeit des Publikums* ist in erster Linie die Möglichkeit des Zugangs zu Medien zu verstehen. Während sich Radio und Fernsehen schon seit längerer Zeit in den Haushalten Europas durchgesetzt

haben („Das Fernsehen ist in allen Mitgliedstaaten der EU das reichweitenstärkste Medium, ein Großteil der Bürger bezieht seine Informationen aus Fernsehsendungen. Brüsseler Politik mangelt es jedoch an fernsehtauglichen Bildern“; Seeger 2006, 5f), wird auch das Internet immer mehr in Anspruch genommen. Zumindest in den reicheren Mitgliedstaaten hat sich ebenso das Medium Internet flächendeckend durchgesetzt: Nach jüngsten Umfragen nutzen über 70% der deutschen Staatsbürger das Internet. Hochgerechnet ist damit jeder Deutsche knapp 100 Minuten täglich online (KefK 2010). Der prinzipielle Zugang Medien ist daher gegeben: „Die Versorgungsdichte mit Fernsehern, Radios und Zeitungen ist hervorragend und die Bürger machen auch hinreichend von den Medien zur Information über Politik Gebrauch“ (Gerhards 2002,18).

Vorerst unbeantwortet bleibt jedoch die Frage, über welche Themen die Bürger informiert werden wollen (Gerhards 2002,18). Vorherrschend dürften hier weiterhin nationale Themen sein: „Langwierige Aushandlungsprozesse – so sie überhaupt öffentlich sind – und fehlende Gesichter auf europäischer Ebene entsprechen nicht den von den Medien bevorzugten Nachrichtenwertfaktoren wie Personalisierung, Skandal, Aktualität oder Prägnanz“ (Seeger 2006, 5f).

Hinsichtlich des Vertrauens der Unionsbürgern zu den Medien lässt das Eurobarometer (Nr. 72, Herbst 2009) vor allem das Vertrauen in ältere Medien erkennen: 58% der Befragten vertrauen hierbei der Berichterstattung durch das Radio, 49% der Information durch das Fernsehen, 42% der Publikationen von Printmedien und nur 35% aller Befragten vertrauen dem Internet als Informationsquelle (EB 2009, 24f).

9.3 Präferenzen

Die Präferenzen für die *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen*, also die Beantwortung der Frage „Über welche Politik wollen sie informiert werden?“ (Gerhards 2002, 18) hänge von laut *Gerhards* von drei Subfaktoren ab, namentlich der *Betroffenheit der Bürger von politischen Entscheidungen der EU* (9.3.1), der *Personalisierungsmöglichkeit von Politik* (9.3.2) und den *Einflussmöglichkeiten der Bürger auf Politik* (9.3.3):

9.3.1 Betroffenheit der Bürger von politischen Entscheidungen der EU

Zweifelsohne spielen Entscheidungen auf europäischer Ebene für die Mitgliedstaaten und deren Bürger eine bedeutende Rolle. Seien es - vom Rat und Europäischen Parlament - erlassene Verordnungen und Richtlinien, seien es Urteile des EuGH; die rechtliche Bindungswirkung auf die Mitgliedstaaten berührt eine Vielzahl der Lebensbereiche des Einzelnen (Wessels 2008, 83). Gerade der Prozess der Ratifizierung des Lissabonvertrages (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 22ff) hat deutlich gemacht, inwieweit sich die Unionsbürger von der europäischen Integration betroffen fühlen. Allerdings werden die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen von den Bürgern oft als aufoktroziert und als etwas *von außen kommend* empfunden. So auch die *Europäische Kommission* (2006): Es „werden viele politische Entscheidungen, die sich auf das tägliche Leben der EU-Bevölkerung auswirken, auf europäischer Ebene getroffen“; dennoch herrscht „gegenüber Brüssel [...] ein Gefühl der Entfremdung, das teilweise die allgemeine Politikverdrossenheit widerspiegelt“ (Kom 2006, 5).

Zu bedenken gilt hierbei, dass die Betroffenheit der Bürger m.E. sowohl objektiv (z.B. objektive Verbesserung oder Verschlechterung der Rechts- oder wirtschaftlichen Position) als auch subjektiv (z.B. keine tatsächliche, aber emotionale thematische Betroffenheit) zu messen wäre. Während ersteres anhand des Unionsrechts zu analysieren ist, bleibt hinsichtlich letzterem der Griff auf wissenschaftliche Umfragen und Statistiken wie z.B. Eurobarometer. Es kann diesbezüglich vermutet werden, dass die objektive und die subjektive Betroffenheit miteinander verknüpft, jedoch nicht deckungsgleich sind. Im Folgenden ist daher zu untersuchen, in welchen Themenbereichen sich die Unionsbürger wesentlich subjektiv betroffen fühlen und anschließend klären, ob sich die objektive Betroffenheit in diesem Bereich durch den Vertrag von Lissabon theoretisch ändert.

a) Subjektive Betroffenheit:

Als mögliche Quelle zur Messung der subjektiven Betroffenheit der Unionsbürger bieten sich die Umfragen und Statistiken von Eurobarometer an. Da der Vertrag von Lissabon erst seit 1. Dezember 2009 in Kraft ist, macht es vermeintlich wenig Sinn, eine vermeintliche Änderung der subjektiven Betroffenheit allein auf mögliche Vertragsnovellierungen zurückzuführen. Viel

eher bleibt herauszufinden, welche positiven und negativen Effekte die Unionsbürger mit der europäischen Integration assoziieren bzw. welche Entwicklungen sich die Unionsbürger von der Union erwarten.

Das Eurobarometer Nr. 72 (Herbst 2009) gibt hinsichtlich der Frage, welche Assoziationen mit der EU verbunden werden („Persönliche Bedeutung der EU“), folgendes Bild wieder: Als positive Assoziationen werden der Euro (37%), die Freiheit, überall in der EU zu reisen, zu studieren und zu arbeiten (46%), Frieden (28%), stärkere Mitsprache in der Welt (25%), kulturelle Vielfalt (22%), Demokratie (26%) und wirtschaftlicher Wohlstand (18%) genannt. Als negative Assoziationen nannten die befragten Unionsbürger mehr Kriminalität (16%), Bürokratie (20%), Geldverschwendung (21%), nicht genug Kontrollen an den Außengrenzen (14%), Arbeitslosigkeit (14%) und den Verlust der kulturellen Identität (14%; vgl. EB 72, 38ff). Als primäre Aufgaben der EU werden Wirtschaftsfragen (33%) und soziale Fragen bzw. Gesundheit gesehen (EB 72, 51ff).

Auf die Frage, welche Themen die EU in Zukunft verstärkt behandeln sollte, wurden Wirtschaftsfragen (33%), soziale Fragen und Gesundheit (26%), Kampf gegen die Kriminalität (24%) sowie Immigrationsthemen (24%) genannt. Bemerkenswert hierbei ist, dass es sich bei dem Thema soziale Fragen und Gesundheit nicht um eine Kompetenz der EU handelt.

Vergleicht man die Eurobarometer-Statistiken der vergangenen Jahre, so wird klar, dass Arbeitsmarkt/Beschäftigungspolitik bzw. die Sorge vor Arbeitslosigkeit eine zentrale Stelle einnimmt. Beispielsweise weist das Eurobarometer 64 die Thematik der Arbeitslosigkeit ist die vorherrschende Sorge (44%) aus, gefolgt von der Angst vor einer wirtschaftlich schlechten Lage (26%) und der Angst vor erhöhter Kriminalität (EB 64, 19). Das Eurobarometer aus dem Herbst 2009 gibt ein ähnliches Bild ab: Hierbei bezeichnen die Unionsbürger die Arbeitslosigkeit (51%) als die größte Sorge, gefolgt von der gesamtwirtschaftlichen Situation (40%). Ebenso wird die Inflation (38%) als großes Problem betrachtet (vgl. EB 2009 Nr. 72, 14f).

Dieser Befund wird häufig im Kontext mit vermeintlich bevorstehenden (z.B. Türkei) oder vollzogenen Erweiterungen (Osterweiterung 2004 und 2007) der EU gesehen. Gerade bei dieser Thematik fühlten sich die - positiv oder negativ – vor allem in Bezug auf die zukünftige Arbeitsmarktpolitik, betroffen.

So lehnten im Frühjahr 2004 (also kurz vor dem EU-Beitritt der 10 neuen Mitgliedstaaten) noch 39% der Unionsbürger den - aus unterschiedlichen Gründen - Beitritt ab, 42% sprachen sich dafür aus. Die nationalen Unterschiede waren hierbei jedoch beträchtlich, insbesondere in Deutschland und Österreich lehnte die Bevölkerung die (erste) Ost-Erweiterung mit deutlicher Mehrheit ab (EB 2004 Nr. 61, 33). Hinsichtlich aktuell anstehender Erweiterungen sprechen sich 46% dafür, und 43% dagegen aus (EB 2009 Nr. 72).

Bemerkenswert ist, dass bei Umfragen hinsichtlich des Verfassungsvertrages die Arbeitsmarktpolitik der EU – weder bei Befürwortern noch bei Gegnern - eine wesentliche Rolle spielte. Hinsichtlich Primärrechtsänderung dürfte die Angst um den Verlust nationaler Souveränität vorrangig sein (EB Spezial 214, 20ff).

Betrachtet man den Spezialbericht Eurobarometer 316 ('European employment and social policy'; September 2009) so kommt dieser u.a. zum Ergebnis, dass die Unionsbürger mit Tätigkeiten der EU in Bezug auf Beschäftigung und Sozialpolitik insgesamt positiv beurteilen (Zustimmung 62% - 78%): „The EU is perceived to have had the most positive impact on improving access to education and training (78%), followed by promoting equality between women and men (76%). In addition, more than seven in ten Europeans feel the EU has had a positive impact on combating other forms of discrimination (73%), creating new job opportunities and fighting unemployment (72%) and fighting against social exclusion and poverty (70%); EB Spezial 316, 98).

Festzuhalten ist, dass laut Eurobarometer folgende Themenbereiche (sofern nicht im Zusammenhang mit Vertragsnovellierungen) den Unionsbürgern wesentliche Sorge bereiten: Beschäftigungspolitik, Wirtschaftslage, Inflation und Kriminalität. Des Weiteren erwarten die Unionsbürger von der EU ein aktives Tätigwerden im Bereich der Sozialpolitik.⁸⁰

Nicht überraschend erscheint ein europäisches Gesamtbild der subjektiven Betroffenheit darzulegen schwierig. Dies schon deshalb, da sich die

⁸⁰ Beachte: Die Europäische Union hat in Fragen der Sozialpolitik kaum Kompetenzen. Im Kern bleibt diese also eine nationale Angelegenheit (Classen 2009, 546).

gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation der einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich voneinander unterscheiden können.

b) Objektive Betroffenheit:

Im Zuge der geschichtlichen und normativen Entwicklung der Europäischen Union kam es einerseits zu einer Erweiterung des Teilnehmerkreises, andererseits zu einer - durch die Übertragung von Zuständigkeiten von nationalstaatlicher auf die europäische Ebene bewirkten - steten Vertiefung der EU-Politiken (Oppermann 2009, 10ff). Durch die prinzipielle Vorrangwirkung des Unionsrechts haben Rechtsakte der Union direkte und indirekte Auswirkungen auf die objektive Betroffenheit der Unionsbürger:

Ausgehend von der - oben schon erwähnten - *Scharpfschen* Terminologie der „positiven Integration“ (Scharpf 1999, 47ff) und deren nach Gerhards (2002) postulierten Auswirkungen ist zu analysieren, ob die objektive *Betroffenheit der Bürger* insbesondere nach den mitgliedstaatlichen Erweiterungen der Europäischen Union in den Jahren 2004 und 2007 sowie die Vertiefung der EU-Politiken durch den Reformvertrag von Lissabon weiterhin gestiegen ist. Noch 1999 postulierte *Scharpf* der positiven Integration eine immanente Schwäche, die insbesondere mit dem Normsetzungsprozess der Union zusammenhängt:

„Während die negative Integration durch die Kommission und den Gerichtshof hinter dem Rücken der politisch legitimierten Akteure vorangetrieben werden konnte, bedürfen Maßnahmen der positiven Integration im allgemeinen der ausdrücklichen Zustimmung des Ministerrats und in zunehmendem Maße auch des Europäischen Parlaments“ (Scharpf 1999, 70).

Hinsichtlich der Vertiefung der europäischen Integration brachte der Reformvertrag von Lissabon einige normative Änderungen hinsichtlich der Kompetenzordnungen zwischen EU und den Mitgliedstaaten mit sich, wie insbesondere die Verpflichtung der Europäischen Union zur „Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ (Art. 191 Abs. 1 4. Spiegelstrich AEUV) sowie u.a. zur „Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts“ bzw. „Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union“ (Energiepolitik; Art. 194

AEUV). Zu letzteren bleibt zu vermerken, dass die Entscheidungshoheit über Wahl zwischen den verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur deren Energieversorgungen in der Hand der Mitgliedstaaten verbleibt (Art. 194 Abs. 2 AEUV). Die EU kann allerdings mit gezielten Subventionierungen bestimmter Energien oder Technologien diesbezügliche Akzente setzen (Leinen 2008, 102).

Des Weiteren eröffnet der Vertrag neue Kapitel im Bereich der grenzüberschreitenden Tätigkeiten hinsichtlich öffentlicher Gesundheit (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit k; „gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit hinsichtlich der in diesem Vertrag genannten Aspekte“ unterliegen nun der geteilten Kompetenz; „Maßnahmen zum Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit“ Art. 168 ff AEUV verbleiben bei Koordinierung), Katastrophenschutz (Art. 196 AEUV) und Sport (Art. 165 AEUV f).

Weitere Neuerungen des Vertrags betreffen die Politiken der „*Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*“. So ist der Europäischen Union zur Bekämpfung von terroristischen Akten nun nach Art. 75 AEUV möglich, einen Rahmen für Verwaltungsmaßnahmen in Bezug auf Kapitalbewegungen und Zahlungen, wozu das Einfrieren von Geldern, finanziellen Vermögenswerten oder wirtschaftlichen Erträgen gehören kann“ zu schaffen.

In den Bereichen von *Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderungspolitik* verankern die Art. 77 AEUV ff die Zielsetzung der Europäischen Union, in diesen Bereichen „gemeinsame Politiken“ zu entfalten und bekräftigen damit den Willen zu einer gemeinsamen und kohärenten Einwanderungspolitik. Insbesondere wird hierbei ein integriertes Grenzschutzsystem (Art. 77 Abs. 1 lit c AEUV), ein gemeinsames europäisches Asylsystem mit einheitlichem Asylstatus (Art. 78 Abs. 2 lit d AEUV) und gemeinsame Verfahren sowie eine gemeinsame Steuerung der Migrationsströme (Art. 79 Abs. 1 AEUV) angestrebt. Hierfür wird unter anderem eine neue Kompetenz für Maßnahmen betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder gleichgestellten Dokumente (Art. 77

Abs. 3 AEUV; Streichung von Art. 18 Abs. 3 EGV⁸¹) geschaffen sowie die Festlegung von strategischen Leitlinien im Bereich innerer Sicherheit durch den Europäischen Rat (Art. 68 AEUV) ermöglicht. Art. 70 AEUV sieht zudem eine Evaluierungskompetenz in diesem Bereich vor. Schließlich sollte zu diesem Punkt erwähnt werden, dass dem Europäischen Parlament nun auch im Bereich der Einwanderungspolitik Mitentscheidungsrecht zukommt, so auch bei der Bestimmung der Verantwortlichkeit und der Kompetenzausgestaltung von Europol und Eurojust (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 140ff). Zudem werden in Zukunft internationale Übereinkommen nun vom Europäischen Parlament und dem Rat gemeinsam beschlossen (Leinen 2008, 102).

Finalisiert wird das Kapitel der „*Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*“ mit der so genannten Solidaritätsklausel: „Für die unter dieses Kapitel fallende Politik der Union und ihre Umsetzung gilt der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht“ (Art. 80 1. Satz AEUV). Diese primärrechtliche Verpflichtung verschafft der Union nun eine rechtliche Basis, die Zusammenarbeit in diesem Bereich stärker zu verlangen. Insbesondere der Hinweis *einschließlich in finanzieller Hinsicht* ist hierbei bemerkenswert.

Art. 81 und 82 AEUV verankern die *justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen*, wobei Maßnahmen zur Rechtsharmonisierung hinsichtlich Art. 81 AEUV explizit zugelassen werden (Art. 81 Abs. 1 Satz 2 AEUV). Die Mitgliedstaaten haben hierbei gerichtliche und außergerichtliche Entscheidungen von nationalen Gerichten gegenseitig anzuerkennen (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 138ff). Außerdem wurden die Normen jeweils um die Gewährleistung des effektiven Zugangs zum Recht, die Entwicklung alternativer Streitschlichtungsmethoden und die Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten erweitert. Nach Art. 86 AEUV kann der Rat zur

⁸¹ Art. 18 Abs. 3 EGV normierte noch: „Absatz 2 [Erscheint zur Erreichung dieses Ziels ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich und sieht dieser Vertrag hierfür keine Befugnisse vor, so kann der Rat Vorschriften erlassen, mit denen die Ausübung der Rechte nach Absatz 1 erleichtert wird; Anm.] gilt nicht für Vorschriften betreffend Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente und auch nicht für Vorschriften betreffend die soziale Sicherheit oder den sozialen Schutz“.

Bekämpfung von Straftaten (ausgehend von Eurojust) eine Europäische Staatsanwaltschaft durch Verordnungen einsetzen (Art. 86 Abs. 1 AEUV). Gemäß Art. 86 Abs. 2 AEUV ist die Europäische Staatsanwaltschaft „zuständig für die strafrechtliche Untersuchung und Verfolgung sowie die Anklageerhebung in Bezug auf Personen, die als Täter oder Teilnehmer Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union begangen haben, die in der Verordnung nach Absatz 1 festgelegt sind“ (Art. 86 Abs. 2 AEUV).

Hinsichtlich der *polizeilichen Zusammenarbeit* erweitert der Lissabonner Vertrag die Kompetenzen der Europäischen Union nach Art. 88 Abs. 2 Satz 1 lit b AEUV insoweit, dass zu den festgelegten Aufgaben von Europol auch die „Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen gemeinsamer Ermittlungsgruppen durchgeführt werden, gegebenenfalls in Verbindung mit Eurojust“ (Art. 88 Abs. 2 Satz 1 lit b AEUV), zugerechnet werden können.

Ferner enthält der Vertrag von Lissabon eine „Solidaritätsklausel“ (Art. 222 AEUV): „Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist“ (Art. 222 AEUV). Neu sind auch Regelungen zum Tourismus (Art. 195 AEUV) und zur Forschung, technologischen Entwicklung und Raumfahrt (Art. 179 ff AEUV).

Hinsichtlich der Sozial- und Beschäftigungspolitik, die schließlich wesentliche Präferenzen in der subjektiven Betroffenheit der Unionsbürger darstellen - verankert der Vertrag von Lissabon nunmehr die „Vollbeschäftigung und den sozialen Fortschritt“ (Art. 3 Abs. 3 EUVneu) als neue Zielbestimmung. Auch kann die nun rechtsverbindliche GRC und die Sozialklausel indirekt Wirkung auf diese Politiken entfalten (mehr dazu in c.).

Aus nationaler verfassungsrechtlicher Sicht wurden die durch den Vertrag von Lissabon in diesen Politiken geschaffenen Kompetenzzuwächse von einigen Seiten als problematisch erachtet, da

„zum einen im Hinblick auf die ganz besondere Grundrechtsrelevanz dieses Bereiches (weil insofern, trotz des Grundrechtsschutzes durch den EuGH, das Risiko steigt, dass europäische Maßnahmen die nationalen Grundrechtsverbürgungen unterlaufen) und dies zum anderen, weil das Straf- und Gewaltmonopol eines Staates ein zentrales Moment seines Staatseins und damit auch ein Gegenstand von Interesse für seine Demokratie ist“ (Haack 2008, 224).

Besondere Bedeutung erlangt daher wieder einmal das Prinzip der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUVneu) sowie Art. 72 AEUV, nach dem der Bereich der „*Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*“ nicht die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit“ berührt (Art. 72 AEUV). Bezüglich der Kompetenzerweiterungen (sowie sinngemäß hinsichtlich der Reformierung des unionalen Normsetzungsprozesses⁸² und der Erweiterung der EuGH-Zuständigkeit; vgl. Haack 2008, 230f) durch den Vertrag von Lissabon resümiert *Haack* u.a. wie folgt

„der ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ stellt sich unter dem Lissabonner Vertrag nicht nur rhetorisch, sondern auch inhaltlich als ein zentrales Feld der Integrationspolitik dar, das gegenüber den Verträgen von Amsterdam und Nizza in deutlich höherem Maße supranationale Wesenszüge gewinnt“ (Haack 2008, 227).

Die objektive Betroffenheit der Bürger wird in diesen Politiken daher sichtlich erhöht. Auch andere Politiken wie etwa die Kriminalitätsbekämpfung, Immigrations- und Energiepolitik wurden durch den Vertrag von Lissabon ausdrücklich *europäisiert*. Von der Vertragsnovellierung unberührt blieb die Steuerpolitik.

c) *Fallbeispiel: Europäische Sozialpolitik*

Wie oben schon erwähnt, erwarten sich die Unionsbürger von der EU u.a. ein aktiveres Tätigwerden im Bereich der Sozialpolitik. Um die *Betroffenheit der Bürger* plastischer darstellen zu können, erscheint daher die Darlegung einer Fallkonstellation wünschenswert:

⁸² Siehe insbesondere zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 289 AEUV).

„(Europäische) Sozialpolitik betrifft Bürgerinnen und Bürger. Deshalb kann die geforderte und behauptete größere Bürgerfreundlichkeit der Europäischen Union nach Lissabon gerade daran gemessen werden, welche neuen Impulse für die Europäische Sozialpolitik von der neuen Grundordnung der EU ausgehen“ (Dienel 2008, 176f).

Allerdings gilt gerade die Sozialpolitik als ein heikles Thema. Die Nationalstaaten fürchten hierbei eine Überregulierung auf europäischer Ebene und eine Aushebelung nationaler Vorschriften, wodurch sozialpolitische Fortschritte – vor allem in den 70er Jahren – beinahe völlig ausblieben (Däubler 2008, 386f). Aus diesen und anderen Gründen finden sich auch im Vertrag von Lissabon nur wenige Primärrechtsänderungen hinsichtlich der Europäischen Sozialpolitik.

Beachtlich ist hierbei jedoch die diesbezügliche Verankerung in den Zielbestimmungen der europäischen Union nach Art. 3 EUVneu. Abs. 3 leg.cit. normiert hierbei wie folgt:

„Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin“ (Art. 3 Abs. 3 EUVneu).

Die Betonung der *sozialen* Marktwirtschaft hat eindeutige Signalwirkung gegen eine rein auf Marktmechanismen gerichtete basierende Ordnung. Das unionale Ziel der Vollendung des Binnenmarktes wird nunmehr auch mit sozialen Zielen verknüpft (Leinen 2008, 101).

Zudem bekämpft die Europäische Union demnach

„soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes“ (Art. 3 Abs. 3 Unterabsatz 2 EUVneu).

Auch der AEUV wurde in dieser Hinsicht angepasst. So normieren die Art. 7 AEUV ff spezifische – die Politiken der Europäischen Union betreffende – Klauseln betreffend der verpflichtenden Bedachtnahme der in Art. 3 EUVneu avisierten Ziele. So „wirkt die Union darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ (Art. 8 AEUV) und sie trägt

„den Erfordernissen im Zusammenhang mit der Förderung eines hohen Beschäftigungsniveaus, mit der Gewährleistung eines angemessenen sozialen

Schutzes, mit der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie mit einem hohen Niveau der allgemeinen und beruflichen Bildung und des Gesundheitsschutzes Rechnung“ (Art. 9 AEUV).

Art. 10 AEUV verankert zusätzlich eine unionale Antidiskriminierungsklausel (Classen 2009, 536).

Gemäß Art. 4 Abs. 2 lit b AEUV liegt die Sozialpolitik im geteilten Zuständigkeitsbereich der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten. Hierbei umfasst sind auch die „gemeinsame[n] Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit“ (Art. 4 Abs. 2 lit k AEUV). Nicht in den geteilten Kompetenzbereich fallen die allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport (Artikel 6 lit. e AEUV). Der Vertrag von Lissabon sieht hierbei lediglich eine Kompetenz der EU hinsichtlich der Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor.

Wichtig zu erwähnen ist zudem der neugeschaffene Art. 152 EUVneu. Dieser fixiert die Förderung der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme. Des Weiteren fördert die Union den sozialen Dialog, achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner und institutionalisiert den – aus Vertretern der Kommission und den amtierenden und den beiden nachfolgenden Ratspräsidentenschaften bestehenden - dreigliedrigen Sozialgipfel (Dienel 2008, 182).

Durch den Vertrag von Lissabon wird im Bereich der Sozialpolitik erstmals vorgesehen, dass die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten setzen kann (vgl. Art. 5 Abs. 3 AEUV). Im Zuge der Beschäftigungspolitik trifft die Union Maßnahmen zur Koordinierung, insbesondere durch die Festlegung von Leitlinien (vgl. Art. 5 Abs. 2 AEUV):

„Das sukzessive, seit 2000 in den Bereichen Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung, Rente, Gesundheit, Langzeitpflege, soziale Eingliederung und Sozialschutz angewandte Verfahren der Offenen Methode der Koordinierung erhält durch den Vertrag von Lissabon eine vertragliche Legitimation, die die Anhänger der OMK immer gefordert und deren Fehlen die Gegner als Argument der Kompetenzüberschreitung der OMK genutzt haben“ (Dienel 2008, 183).

Besondere Erwähnung sollte hierbei die nunmehr im Primärrechtsrang stehende Charta der Grundrechte der Union (GRC) finden. In Bezug auf die Sozialpolitik sind vor allem die Kapitel III (Gleichheit) und IV (Solidarität)

bedeutend. Neben etlichen Diskriminierungsverboten (Art. 20 ff GRC) wird auch auf Kinderrechte (Art. 24 GRC) und die Rechte älterer Menschen (Art. 25 GRC) sowie derer mit Behinderung (Art. 26 GRC) eingegangen. Kapitel IV normiert die – lange Zeit umstrittenen – sozialen Grundrechte der Union wie etwa das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Unternehmen (Art. 27 GRC) und das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen (Art. 31 GRC).

d) Resümee:

Der Vertrag von Lissabon sieht damit eine große Anzahl an Änderungen hinsichtlich der Europäischen Sozialpolitik vor, die geeignet ist, positive Effekte auf die Förderung einer Europäischen Öffentlichkeit zu schaffen. So auch

Dienel:

„Wenn Bürgerfreundlichkeit an sozialen Implikationen zu messen ist, liegt es nahe zu behaupten, dass durch die Ausweitung der sozialen Ziele Europa für die Bürgerinnen und Bürger begreifbarer geworden sein muss, da alltägliche Belange und Existenzielles aufgegriffen werden“ (Dienel 2008, 186).

Die neu verankerten Klauseln sind auch deswegen bedeutend, da diese in Rechtsetzungsverfahren stets mit zu berücksichtigen sind (z.B. im Zuge der Folgenabschätzung). Auch wenn die Justiziabilität in diesem Bereich noch fraglich bleibt (s dazu Nicolaysen 2008, 108), haben die Organe der Union die Ziele und Grundwerte der Union bei der Verabschiedung von Normen stets zu beachten. Inwieweit sich die primärrechtlichen Änderungen und die durch die Charta verliehenen Grundrechte tatsächlich auf die Europäische Sozialpolitik auswirken können, werden wohl zukünftige Sekundärrechtsnormen und die Urteile des EuGH zeigen.

9.3.2 Personalisierungsmöglichkeit von Politik

Der *Gerhardsche* Faktor der *Personalisierungsmöglichkeiten* von Politik steht eng im Zusammenhang mit der Nachvollziehbarkeit, der Verantwortungszusammenhänge und der Zurechnungsmöglichkeiten im Mehrebenensystem der Union. Die Pluralisierung von Steuerungsebenen und den politischen

„Verflechtungsbeziehungen dieser Art lassen keinen eindeutigen Akteur, der für Entscheidungen zuständig ist und dem Verantwortung zugerechnet werden kann, erkennen (Lepsius 1997); eine für eine Medienresonanz so wichtige Personalisierung der Politik wird dadurch erschwert“ (Gerhards 2002, 19).

Die öffentliche Reaktion auf den Rücktritt der *Santer*-Kommission lässt laut *Steiner* jedoch darauf schließen, dass eine klare Rollenverteilung sowie Verantwortlichkeitszusammenhänge zwischen den EU-Organen die Aufmerksamkeit des Publikums potentiell steigern können. Allerdings wurde hierbei auch offenbart, wie schwach die politische Kontrolle des Europäischen Parlaments zu diesem Zeitpunkt war (Steiner 2003, 98). Für die Förderung der Öffentlichkeit als Kommunikationsprozess ist es einerseits für die Sprecher und das Publikum ausschlaggebend, welcher *Akteur* für welche Entscheidung verantwortlich ist, andererseits sollte schon der *Prozess* der Normsetzung transparent gestaltet sein.

Zu zeigen ist daher, welche Politiken von der Union in deren ausschließlicher Kompetenz verfolgt werden und welche im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben. Die theoretische Klärung dieser Frage dürfe jedoch nicht überschätzt werden: Trotz dieser Abgrenzung bleibt zu vermuten, dass für die Bürger in der politischen Praxis oft nicht nachvollziehbar sei, in welchem Prozessschritt sich ein Normsetzungsvorhaben befindet bzw. welches europäische Organ denn nun für welche Entscheidung zuständig ist. Eine laufende mediale und transparente Vermittlung dieser Inhalte und Prozesse wäre für die Begünstigung der Kommunikationsstruktur somit wünschenswert.

Vorausgesetzt werden kann zudem, dass die Motivation an Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen, potentiell steigerbar ist, sofern diesem Unionsorgan stetig mehr Einflussmöglichkeiten gegenüber anderen Organen (wie z.B. gegenüber Europäischer Kommission und Ministerrat) verliehen würden bzw. diesem ein Initiativrecht zukäme. Sollte es für die Akteure der Öffentlichkeit schließlich möglich sein, die Entscheidungen auf europäischer Ebene mit einer Persönlichkeit zu verbinden, so lässt sich die Belebung einer öffentlichen Debatte schon aus diesem Grund tendenziell vereinfachen. Zu untersuchen ist daher, inwieweit sich die primärrechtlichen Änderungen auf die genannten Faktoren auswirken können.

a) Zuständigkeit der Europäischen Union (Verbandskompetenz)

Um Verantwortlichkeitszusammenhänge erkennen zu können, bedarf es vor allem klarer Kompetenzabgrenzungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten. Die Frage dieser (Verbands-)Kompetenzabgrenzung sowie deren struktureller Verwirklichung ist seit langem ein Thema in der europapolitischen Diskussion.

Bedeutende Lösungsansätze zur Bekämpfung der Unübersichtlichkeit der Kompetenzzuordnung bilden die Prinzipien der Subsidiarität und der begrenzten Einzelermächtigung (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 87). Da allerdings auch diese Grundsätze einer breiten Interpretationsmöglichkeit unterworfen sind, wurde ein taxativer Kompetenzkatalog für die Europäische Union – vor allem von deutscher Seite – gefordert. Allerdings wurde ein solcher nicht verwirklicht sondern die diesbezüglich bestehenden primärrechtlichen Ansätze ausgebaut und versucht, zu systematisieren (Müller-Graff 2008, 159f). So wurden drei Kategorien von Kompetenzarten geschaffen: ausschließliche, geteilte und unterstützende (Art. 2 AEUV). Die Zuordnung der Politiken erfolgte jedoch nicht so detailliert, als dass zukünftig Abgrenzungsfragen ausgeschlossen werden könnten. Dies insbesondere deshalb, da die Zielorientierung und der *dynamische Charakter* der Union einer solch starren Kompetenzabgrenzung (vgl. dt. und österr. Kompetenzkataloge) wohl eher entgegensteht (Baumann 2005, 41). Fraglich ist zudem, ob ein solcher Kompetenzkatalog die Kompetenzen der Europäischen nicht schleichend erweitern würde (Stichwort: Flexibilitätsklausel; Nettesheim 2009, 214f), was schwer oder nicht mit den nationalstaatlichen Verfassungen vereinbar wäre:

„So bleibt es dauerhafte Aufgabe, den Umfang gemeinschaftlicher Aufgaben und Befugnisse, die mitgliedstaatlichen Souveränitätswillen und die Anforderungen des Demokratieprinzips in der vertraglich konsentierten Kompetenzordnung für das transnationale europäische Gemeinwesen historisch entwicklungsgerecht und konzeptionell stimmig auszugleichen und einzufassen“ (Müller-Graff 2008, 161).

Die Einigung, die bisher geltende Kompetenzordnung im überwiegenden Teil beizubehalten ist aus systematischer Sicht verständlich, aus Sicht des Mehrwerts für die Aufmerksamkeit des Publikums allerdings eher unbefriedigend. Im Ganzen ist die diesbezügliche Novellierung dennoch zu

begrüßen, da hierdurch zumindest eine Präzisierung der Kompetenzabgrenzung erreicht werden konnte, was auf lange Sicht womöglich doch zu einer verbesserten Nachvollziehbarkeit des europäischen Handelns führen könne (Leinen 2008, 109).

Nicht vergessen werden dürfe jedoch die prinzipielle Möglichkeit der *Subsidiaritätskontrolle* durch die nationalen Parlamente, die ihnen durch das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (PRNP) und dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (PGASV) zuerkannt wird (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 60ff). Dieses *Frühwarnsystem* inkludiert ein suspensives Veto gegen solcherart Unionsakte, die nach Ansicht einer bestimmten Anzahl der mitgliedstaatlichen Parlamente⁸³ gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen.

Inwieweit diese Möglichkeit in der politischen Realität in die Praxis umgesetzt wird, bleibt aber fraglich. Schließlich bemüht sich die Europäische Kommission grundsätzlich einerseits schon bei Ausarbeitung eines Gesetzgebungsentwurfs, diese charakteristischen Prinzipien des Unionsrechts einzuhalten, andererseits vertritt der gesetzgebende Ministerrat die nationalen Regierungen, die wiederum von der Mehrheit im jeweiligen nationalen Parlament legitimiert werden. Nationalparlamentarische Einwendungen hinsichtlich des vermeintlichen Verstoßes des Subsidiaritätsprinzips werden daher nur dann zu erwarten sein, sofern die jeweiligen Vertreter im Ministerrat im Falle der qualifizierten Mehrheit überstimmt würden. Zudem sind für den Subsidiaritätseinwand bestimmte formale Mindestanforderungen zu erfüllen (s Art. 4 PRNP).

Hinsichtlich der Verbandskompetenzen der Europäischen Union muss zudem darauf hingewiesen werden, dass dieser durch den Reformvertrag von Lissabon nun Rechtspersönlichkeit zukommt und diese damit *als EU* internationalen Organisationen - wie z.B. dem Europarat und der damit verknüpften EMRK - beitreten kann (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 35f). Dies ist hinsichtlich der Europäischen Öffentlichkeit deshalb von Bedeutung, da die

⁸³ S dazu Art. 7 PAGSV.

Europäische Union in Zukunft auch über einen *Hohen Vertreter* verfügen wird, der – auch in der Doppelrolle als Vizepräsident der Kommission – die unionale Außenpolitik wahrnehmen soll (Art. 18 EUVneu). Dieser Umstand – nämlich die Personifizierung der Außenpolitik – kann stark zur Förderung der Identifikation der Bürger mit der Europäischen Union beitragen (Leinen 2008, 103), sofern die Tätigkeit ausreichend über die Medien vermittelt werden kann. Trotz der strukturellen Verbesserungen hinsichtlich der Übersichtlichkeit der unionalen Kompetenzen ist anzunehmen, dass diese nur von fachkundigen Beobachtern des europäischen Integrationsprozesses wahrgenommen werden können. Öffentliche (bei ausschließlicher Kompetenz der Mitgliedstaaten grundlose) Schuldzuweisungen an *Brüssel* wird es daher wohl auch zukünftig geben. Im medialen Mittelpunkt wird daher weiterhin der EuGH als Beurteiler der Subsidiarität stehen (z.B. hinsichtlich der Vereinbarkeit der *Zugangsregelungen zur Universität* mit dem Binnenmarkt). Es wird hierbei wohl an den Präferenzen der europäischen Berichterstattung liegen, wie politische Themen vermittelt werden.

b) Verantwortlichkeit der politischen Akteure (Organkompetenzen und Kontrolle)

Die Verantwortlichkeit der politischen Akteure ist aus vielerlei Gründen für die Qualität der Europäischen Öffentlichkeit ausschlaggebend. Einerseits gilt die Nachvollziehbarkeit der politischen Entscheidungen als wesentliches Element des Demokratieprozesses, andererseits ist nur mit klar abgegrenzten Verantwortlichkeiten die effektive Personalisierung der unionalen Politik denkbar (Steiner 2003, 113).

Die Frage nach politischer Verantwortung der unionalen Akteure wird dadurch erschwert, dass die Europäische Gemeinschaften ursprünglich aus einem wirtschaftlichen Integrationsgedanken heraus geschaffen wurden und sich die Frage nach einem – in den Verfassungen europäischer Nationalstaaten typischen⁸⁴ – Grundsatz der Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen nicht stellte (Nicolaysen 2008, 112). Durch die zunehmende Politisierung der europäischen Integration (v.a. durch den Vertrag von

⁸⁴ Allerdings nur in seltenen Fällen in Verfassungen explizit verankert; siehe Österreich, dort nur implizit.

Maastricht) und der damit einhergehenden Forderung nach mehr Demokratie wurde dieser vertragsimmanente Mangel oftmals beanstandet. Ein weiterer Grund für das Fehlen eines solchen Grundsatzes in den Gründungsverträgen bildet der Umstand, dass das Europäische Parlament erst nach einigen Vertragsnovellierungen zu einem relevanten politischen Akteur befördert wurde und erst davor kein echtes Gegengewicht zum Ministerrat und zur Kommission als *Motor der Gemeinschaft* (Nettesheim 2009, 107) gab. Die Europäische Union hat jedoch eine *eigene Art* der Gewaltenteilung im Laufe ihrer Entwicklung verwirklicht (Nicolaysen 2008, 112):

„Mit der Aufteilung von Staatsfunktionen sowohl auf der Ebene der EU-Institutionen als auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten entstehen mehrdimensionale Verantwortungs- und Kontrollstrukturen, die wechselseitig verschränkt und funktional verbunden sind“ (Steiner 2003, 112).

Mit der Prämisse, dass eine klarere Rollenverteilung sowie ein eindeutiger Verantwortlichkeitszusammenhang zwischen den EU-Organen die Aufmerksamkeit des Publikums erhöhen könne, bleibt zu untersuchen, inwieweit die politische Kontrolle der europäischen Akteure auf EU-Ebene verwirklicht wurde.

Bevor auf die Ausgestaltung der politischen Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene eingegangen wird, bleibt zu vermerken, dass als eines der Ziele des Vertrags von Lissabon – im Sinne der EU als *Bürgerunion* (vgl. Art. 3 Abs. 2 EUVneu) – die Verbesserung der Transparenz des europäischen Handelns gesetzt wurde, was auch die Zurechnung der europäischen Aktivitäten nachvollziehbarer gestalten würde: So konnte schließlich erhöhte Transparenz des Rates – durch die Verpflichtung zur öffentlichen Tagung bei Entscheidungen über Gesetzesvorhaben (Art. 16 Abs. 8 EUVneu) – erreicht werden:

„Selbst wenn nur ein Bruchteil der europäischen Bürgerinnen und Bürger die Sitzungen verfolgen will, so wird doch gewährleistet sein, dass über die Berichterstattung in der Presse und durch die Übertragung der Sitzungen im Internet die Inhalte und Prozesse nach außen getragen werden“ (Leinen 2008, 109).

Ebenfalls Transparenz fördernd kann sich die Grundrechte der Europäischen Union auswirken, die den Unionsbürgern ein Grundrecht auf den Zugang zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission verleiht (Art. 42 GRC)

Unter *politischer Verantwortung* kann u.a. der Vorgang des Parlaments, die Tätigkeit der Exekutive zu beurteilen, um dann Konsequenzen daraus zu ziehen, verstanden werden (Wessels 2008, 93f). Dieser Grundsatz kann - in abgeschwächter Form - u.U. auch auf andere Akteurs-Beziehungen angewendet werden. Fokussiert man auf die politische Verantwortung der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament, so wird klar, dass auch diesem Möglichkeiten zukommen, die Tätigkeit dieser zu beurteilen bzw. daraus Konsequenzen zu setzen.

Vorweg ist allerdings auszuführen, dass der Kommissionspräsident nun durch das Europäische Parlament gewählt wird, diesem aber ein Vorschlagsrecht hinsichtlich der zu wählenden Person nicht zukommt. Dieser Mangel wird normativ dadurch abgeschwächt, dass sich der Europäische Rat bei dem personellen Vorschlag des Kommissionspräsidenten am Wahlergebnis zum Europäischen Parlament zu orientieren hat (Art. 17 Abs. 7 EUVneu). Die Orientierung des Europäischen Rates an der Parlamentsmehrheit müsste in der politischen Praxis wohl auch ohne diese Verpflichtung stattfinden, da die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments zu einem *nicht genehmen* Kandidaten kaum zu erwarten ist. Der Kommissionspräsident, der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik und die übrigen Mitglieder der Kommission stellen sich der Wahl durch das Europäische Parlament sodann im Kollegium (Art. 17 Abs. 7 und 8 EUVneu; Nettesheim 2009, 108).

Diese unmittelbare Verbindung zwischen Europäischen Parlament und Kommission kann jedenfalls dazu beitragen, dass eine Identifikation der Unionsbürger mit der Europäischen Union leichter fällt:

„Die nunmehr zentrale Rolle des Parlaments als Mittler zwischen Wähler und Kommission hebt die Bedeutung der Bürgerkammer hervor und signalisiert damit den Bürgerinnen und Bürgern, dass ihre Stimme zur Konstituierung der Kommission beiträgt und mehr Gewicht bekommt“ (Leinen 2008, 101).

Der Verantwortungszusammenhang zwischen Europäischen Parlament und Kommission bleibt jedoch stets aufrecht. Im weitestgehenden Fall kann das Europäische Parlament einen Misstrauensantrag einbringen, um die Kommission geschlossen zum Rücktritt zu bewegen, was *eo ipso* auch die

Amtsenthbung des Hohen Vertreters der Union bewirkt (Art. 17 Abs. 8 EUVneu). Nach dem Wortlaut des Art. 17 Abs. 8 EUVneu ist die Absetzung *einzelner* Kommissare durch das Europäische Parlament allerdings auch weiterhin nicht möglich. Zudem mangelt es an spezifischen Normen zur politischen Verantwortlichkeit der Kommission als Ganzes beziehungsweise einzelner Kommissare (vgl. Wessels 2008, 93).

Jedenfalls problematisch hinsichtlich der Verantwortlichkeit des unionalen Handelns bleibt das Ausschusswesen der Kommission, die so genannte *Komitologie*. Da die Ausschüsse aus Vertretern, die nicht vom Volk gewählt wurden, zusammengesetzt sind, wird der *Komitologie* zudem fehlende Legitimität (Neuhold 2006, 139) sowie ein Mangel an ausreichender Transparenz vorgeworfen (Nettesheim 2009, 111). Der ehemalige Kommissionspräsident *Romano Prodi* äußerte sich in einer Rede vor dem Europäischen Parlament im Jahr 2001 hinsichtlich der Praxis der *Komitologie* wie folgt:

„Die Komitologie ist das beste Beispiel für die Verzerrung des Systems: Der Rat als Legislative verwandelt sich in die Exekutive, während das Parlament als Gesetzgeber von dieser Phase ausgeschlossen ist. Die Kommission als Exekutive muss mit dem Gesetzgeber die Einzelheiten besprechen, ohne dass der Rat die damit einhergehende politische Verantwortung übernehme, da an den Sitzungen der Sachverständigen in Wirklichkeit die nationalen Verwaltungen (d.h. die Mitgliedstaaten selbst) teilnehmen“ (Prodi 2001, 6).

Durch diesbezügliche Beschlüsse des Rates aus den Jahren 1999 und 2006 konnten einige dieser Kritikpunkte weitgehend entschärft werden. So wurde durch den Beschluss aus 1999 die Transparenz der Ausschüsse erhöht, indem das Europäische Parlament regelmäßig über deren Tätigkeiten zu unterrichten ist (Art. 7 Abs. 3; Härtel 2006, 227). Des Weiteren kommt dem Europäischen Parlament seit 1999 das Recht zu, Entwürfe zu Durchführungsmaßnahmen der Ausschüsse zu prüfen.

Die Kontrollbefugnisse des Europäischen Parlaments beschränken sich jedoch nicht allein auf die Europäische Kommission. In abgeschwächter Form hat der Vertrag von Lissabon die Kontrollrechte auch im Bereich der Judikative der Union erhöht (Nettesheim 2009, 97). So kann das Europäische Parlament einen Sachverständigen zur Beurteilung der Eignung von Richteranhwärtern

benennen und beratende Tätigkeit bei der Zusammensetzung des EZB-Rates üben. Neu verankert wurde auch ein besonderes Gesetzgebungsverfahren für die Annahme von Bestimmungen zur Festlegung der Befugnisse von Untersuchungsausschüssen, bei dem das Europäische Parlament verstärkte Partizipationsrechte erhält. Schließlich wurden die Kontrollbefugnisse des Parlaments gegenüber bestimmter Agenturen (Europol, Eurojust) erhöht (Leinen 2008, 106).

Weitere Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments ergeben sich durch den Lissabonner Reformvertrag bei der institutionellen Erneuerung der Europäischen Zentralbank (EZB; Nettesheim 2009, 96). Sie wird nunmehr als Organ der Europäischen Union anerkannt, wodurch die Möglichkeit für das Europäische Parlament gestärkt wird, eine Rechenschaftspflicht der EZB einzufordern. Darüber hinaus können Bestimmungen in der Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der EZB in Zukunft nur nach Anhörung des Parlaments modifiziert werden (Leinen 2008, 105).

Neben dem Europäischen Parlament werden ebenso den nationalen Parlamenten bestimmte Kontrollbefugnisse in Hinsicht der Einhaltung des Subsidiaritätsgebotes eingeräumt (s.o. zur *Subsidiaritätskontrolle*; Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 60f). Zu diesem Zweck werden die nationalen Parlamente nun über sämtliche Gesetzesinitiativen durch die Kommission informiert, um die Kommunikation zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu fördern:

„Diese neuen Rechte folgen nicht nur den Prinzipien der Union, sondern führen auch dazu, dass durch die verstärkte Kontrolle europäischer Politiken seitens der nationalen Parlamente eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Tätigkeiten der Union entsteht“ (Leinen 2008, 107).

Zudem wird dem Ausschuss der Regionen nun aktive Klagelegitimation vor dem EuGH zuerkannt, sofern ersterer die Verletzung des Subsidiaritätsgebotes behauptet (Art. 263 AEUV).

Als weiteren begünstigenden Schritt für die Nachvollziehbarkeit des unionalen Handelns ist der normative Umstand zu bewerten, dass mit dem Vertrag von Lissabon das *Säulenmodell* der Europäischen Union als überwiegend obsolet

angesehen kann (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 28f). So wurde die ehemals dritte Säule des *Bereichs der Freiheit der Sicherheit und des Rechts* vollständig in die ehemalige erste Säule integriert. Zu beachten bleibt aber, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik weiterhin *intergouvernemental* konzipiert bleibt, von einer völligen Auflösung des Säulenmodells daher nicht gesprochen werden kann. Im Sinne der Nachvollziehbarkeit des unionalen Handelns kann diese Modifikation des Vertragswerks jedoch dazu beitragen, dass die Unionsbürger die jeweiligen politischen Vorhaben trotz Fehlens eines unionalen Kompetenzkataloges den jeweiligen Akteuren, Verfahren und Verantwortlichkeiten besser zuordnen können (Leinen 2008, 104).

c) Personalisierung durch prominente Persönlichkeiten

Vor allem die Verknüpfung von europäischen Politiken mit prominenten Persönlichkeiten erscheint geeignet, die Personalisierung der europäischen Politik zu begünstigen: „Die EU würde somit Gesichter bekommen, die die Menschen viel leichter mit komplexen Sachfragen in Verbindung bringen könnten“ (Deter 2006, 31). Eine solche Personalisierung hat die EU auch in der Vergangenheit stets gestärkt:

„Den europäischen Integrationsprozess haben von Anbeginn politische Persönlichkeiten mit ihren europäischen Visionen geprägt, eine Legitimierung wurde aus effektiven Leistungen abgeleitet, nicht jedoch aus der Zustimmung der europäischen Bürger in Wahlen“ (Steiner 2003, 94).

Hinsichtlich der *Personalisierung durch prominente Persönlichkeiten* lässt sich insbesondere ausführen, dass seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags anstelle des bisherigen Rotationsverfahrens ein hauptamtlicher Präsident den Europäischen Rat leiten und ein Hoher Vertreter die Europäische Union nach außen vertreten soll (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 29). Außerdem wurde die Stellung des Kommissionspräsidenten durch die Primärrechtsänderungen gestärkt.

Mit dem Vertrag von Lissabon wurde der Europäische Rat zu einem eigenständigen, vom Ministerrat unabhängigen Organ der EU (Art. 15 EUVneu). Anstatt von Regierungsvertretern wird der Vorsitz im Europäischen

Rat nun von einer Persönlichkeit, die für zweieinhalb Jahre gewählt wird, übernommen:

„Diese Änderung wird das Profil der Europäischen Union schärfen und zu einem erhöhten Erwartungsdruck beitragen. Die bisherige Regelung der 6-monatigen Präsidentschaft führt oftmals zu einer inkohärenten und zerfahrenen europäischen Politik, weil unter anderem gravierende Unterschiede in den Führungskapazitäten der verschiedenen Mitgliedstaaten bestehen“ (Leinen 2008, 109).

Allerdings wurde von bei Bestellung des aktuellen Vorsitzenden *Herman Van Rompuy* (Belgien) deutlich, dass die Mitgliedstaaten dahin tendieren, hierbei einen weitgehend unbekanntem und dadurch politisch schwächeren Vorsitzenden einzusetzen (Der Standard 2009).

Ähnliches gilt für die Besetzung des Hohen Vertreters der Union für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Dieser politisch viel diskutierte Posten (ursprünglich als *Außenminister der Union* bezeichnet; Art. I-21 Abs. 2 VVE) wurde schließlich mit der Britin *Catherine Margaret Ashton* besetzt. Ziel der Verankerung eines solchen Amtes war es, die Außenpolitik der Union für die handelnden politischen Akteure sichtbarer zu gestalten und diese personell sicherzustellen (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 56f). Problematisch erscheint hierbei jedoch, dass es zu potentiellen Kompetenzkonflikten mit dem Präsidenten des Europäischen Rates kommen kann (siehe Art. 15 Abs. 6, Art. 18 Abs. 2, Art. 27 Abs. 2 EUVneu), was die Personalisierung der europäischen Politik vermeintlich verkompliziert und abschwächt (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 57).

Sichtlich gestärkt wurde die Stellung des Kommissionspräsidenten. Dieser wurde zwar durch das einschlägige Auswahlverfahren stärker an das Europäische Parlament gebunden (Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 58), doch kommt diesem das Recht zu, die Ressortverteilung innerhalb der Kommission festzulegen und einzelne Mitglieder der Kommission ohne Billigung durch das Kollegium aus dem Amt zu entheben (Art. 17 Abs. 6 EUVneu). Im Zusammenhang mit der zentralen Rolle der Kommission im europäischen Rechtsetzungsprozess der Union und dem überdurchschnittlich hohen Vertrauen der Europäer in die Europäische Kommission (EB 2010 Nr. 72, 175f) stellt der aktuelle Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* daher eine wichtige Persönlichkeit der europäischen Politik dar.

Als Beispiel einer wohl erfolgreichen Personalisierung der politischen Systems der EU ist das medienwirksame Auswahlverfahren der Kommissionsmitglieder durch das Parlament zu nennen. Insbesondere bei solchen Bewerbern, die nach der ersten Anhörung durch das Parlament kritisiert wurden bzw. solchen, die das Mandat dadurch schließlich nicht annahmen (wie im Fall von *Rumjana Schelewa*), wurde die Personalisierung der einzelnen Bewerber deutlich.

Die Personalisierung des politischen Systems kann sich potentiell auch über die im Europäischen Parlament vertretenen Fraktionen formen. Besonders die jeweiligen Vorsitzenden der Großparteien EPP, S&D und ALDE können bei ausreichender medialer Vermittlung der politischen Inhalte besonderen Einfluss auf die Europäische Öffentlichkeit nehmen:

„Die [nationalen; Anm.] politischen Parteien könnten ihre Mitglieder stärker in die europapolitische Arbeit einbinden und die Debatte durch länderübergreifende Diskussionsforen beleben. Sie sollten dazu ermutigt werden, europapolitische Komponenten in ihre Parteiprogramme einzubeziehen“ (Kom 2006, 15).

Diesbezüglich wird allerdings die Unterstützung nationalstaatlicher Parteien nötig sein, damit die Europäischen Parteien nicht als politischer *Angriff von Außen* wahrgenommen würden.

d) *Resümee*

Eines der Ziele des Reformvertrages von Lissabon war es, die Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU, sowie zwischen den einzelnen Organen der EU besser und transparenter zu regeln (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 28). Einige dieser Ziele – wie z.B. die klarere Abgrenzung der unionalen Kompetenzen – konnten ansatzweise erreicht werden. Trotzdem ist zu vermuten, dass die konkrete Abgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten sowie zwischen den politischen Akteuren nur Auswirkungen auf fachkundige Beobachter der politischen Prozesse Europas haben wird. Es wird somit primär ausschlaggebend sein, wie die Akteure der Öffentlichkeit mit diesen Verbesserungen der Rahmenbedingungen nutzen beziehungsweise inwieweit diese den Kommunikationsprozess zwischen Sprecher und Publikum begünstigen. Hinsichtlich der *Personalisierung* durch prominente Persönlichkeiten ist anzunehmen, dass hierbei all zu mächtige EU-Positionen

von den Mitgliedstaaten bislang verhindert werden. Der normativen Einflussnahme auf die Europäische Öffentlichkeit sind daher Grenzen gesetzt. Eine Möglichkeit wäre die Direktwahl bestimmter Positionen, oder das verstärkte Auftreten der Vorsitzenden der Europäischen Parteien in nationalen Medien. Die geringe Wahlbeteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament könnte sich in diesem Zusammenhang als trügerisch erweisen. Diesbezüglich diagnostizierte *Franz Müntefering* wie folgt:

„Ich glaube, dass die Europawahl ein Stück weit an unzureichender Personalisierung dieser ganzen Situation krankt. Man stelle sich vor, man würde den Deutschen Bundestag wählen, ohne dass anschließend ein Bundeskanzler gewählt wird. Da wäre die Wahlbeteiligung auch niedriger“ (EurActiv 2009).

Obwohl die erhöhte Transparenz der Unionsorgane grundsätzlich als positiv zu bewerten ist bleibt anzumerken, dass sich dies unter Umständen negativ auf die Effektivität der Europäischen Union auswirken kann. Politische Akteure könnten hierbei verleitet sein, eher populistische denn rationale Vorschläge zu unterbreiten. So auch Deter (2006): „Wahrscheinlich ist ein gewisses Maß an Nichtöffentlichkeit aus Sicht der politischen Machteliten in Europa“ notwendig, um überhaupt tragfähige Kompromisse schließen zu können (Deter 2006, 31). Allerdings ist erst dadurch ebenso eine positive Identifizierung mit den europäischen Persönlichkeiten möglich (Deter 2006, 30). Die diskutierten Themen würden alles in allem einen höheren Nachrichtenwert bekommen und könnten von den Journalisten besser vermittelt werden (Deter 2006, 31).

9.3.3 Einflussmöglichkeiten der Bürger auf Politik

Aus den Ergebnissen *Gerhards* ist unter anderem zu schließen, dass das *Europäische Öffentlichkeitsdefizit* eine Folge des unionalen Demokratiedefizits sei und eine Stärkung des zweiten eine Abschwächung des ersteren Defizits zur Folge hätte (Scharnow 2005, 8):

„Eine Demokratisierung der EU – sei es durch eine stärkere Parlamentarisierung, sei es durch eine Einführung von Referenden oder Direktwahlen – würde zugleich das Öffentlichkeitsdefizit wahrscheinlich weitgehend beheben“ (Gerhards 2002, 22).

Gerhards zieht diesen Schluss insbesondere aus dem Umstand, dass gerade in „Momenten, in denen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger über europäische Belange groß war, wie in den Ländern, in denen Referenden zum Maastrichter Vertrag abgehalten wurden, auch die öffentliche Debatte über

Europa“ (Gerhards 2002, 19f) verstärkt geführt wurde. Auch Seeger zieht 2006 den Schluss:

„Auf Dauer ist es jedoch zweifelhaft, dass sich die Bürger mit dialogischen Elementen allein zufrieden geben. Eine weitere Politisierung der Europäischen Union erscheint in diesem Zusammenhang als die einzig tragfähige und langfristige Option, um die faktische Akzeptanz der Bürger sicherzustellen. Die Partizipationsmöglichkeiten für die Bürger müssen ausgeweitet werden, um zu signalisieren, dass ihre Stimme in Europa wahrgenommen wird“ (Seeger 2006, 6).

Inwieweit die Unionsbürger in das politische System der Union einbezogen sind bzw. ob der Lissabonner Vertrag hierbei neue oder modifizierte Partizipationsmöglichkeiten eröffnet, soll die nachstehende Untersuchung klären. Schließlich hatten sich Mitgliedstaaten bei Erarbeitung des Reformvertrags das Ziel gesetzt, ein demokratischeres und transparenteres Europa zu schaffen. Den Unionsbürgern sollten einerseits mehr Möglichkeiten zukommen, sich Gehör zu verschaffen, andererseits sollte es für den Einzelnen nachvollziehbar sein, wer für welche Entscheidungen auf der europäischen Ebene zuständig sei. Die Zielsetzung des Reformvertrages verlangt daher sichtlich die Entwicklung von einem Europa der Staaten hin zu einem Europa der Bürger (Leinen 2008, 100).

Die wesentlichsten normativen politischen Einflussmöglichkeiten der Unionsbürger sollen daher nachstehend dargelegt werden:

a) Unionsbürgerschaft

Als zentraler Anknüpfungspunkt für die Partizipationsmöglichkeiten des Einzelnen ist die Unionsbürgerschaft (und die damit verbundenen Rechte) zu nennen. So normiert Art. 10 Abs. 3 EUVneu: *„Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und bürgernah wie möglich getroffen“*. Vorweg ist festzustellen, dass die Unionsbürgerschaft nicht von der Europäischen Union verliehen werden kann, sondern an einer mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeit anknüpft (Nettesheim 2009, 299). Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht (Art. 9 letzter Satz EUVneu sowie Art. 20 Abs. 1 AEUV). Die Rechte, die dem Einzelnen durch die Unionsbürgerschaft verliehen werden, werden in den Art. 20 ff AEUV normiert. So räumt Art. 20 Abs. 2 lit b iVm Art.

22 AEUV den Unionsbürgern das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, ein. Unionsbürgern kommt damit das recht zu, sowohl Einflussnahme auf europäischer als auch auf lokaler Ebene zu üben. Des Weiteren kommt diesen das Recht zu, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten (lit a). Zudem haben Unionsbürger

„im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, Recht auf Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates“ (lit c).

Hinsichtlich der politischen Einflussnahme wohl bedeutender erscheint jedoch Art. 20 Abs. 2 lit d iVm Art. 24 AEUV. Dieser ermöglicht es Unionsbürgern, eine Petition an das Europäische Parlament und an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu richten sowie das Recht, sich in einer der Sprachen der Verträge an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten. Erstmals normiert wurde auch das direktdemokratische Element einer Europäischen Bürgerinitiative, mit der 1 Mio. Unionsbürger die Kommission auffordern können, den unionalen Gesetzgebern einen geeigneten Rechtsetzungsvorschlag zu einem vorgegeben Themenkreis vorzulegen (vgl. Art. 11 Abs. 4 EUVneu). Weitere Rechte für die Unionsbürger sind durch die Grundrechtecharta (GRC) abzuleiten, die – trotz dreier *opting-out*-Klauseln – nun im Primärrechtsrang steht und sich alle Unionsbürger vor dem EuGH auf diese berufen können.

b) Einflussmöglichkeiten über das Europäische Parlament (Wahl- und Petitionsrecht)

Um die Einflussmöglichkeiten der Bürger in Hinsicht auf das Europäische Parlament und damit auf die Verwirklichung europäischer Politiken beurteilen zu können, müssen einerseits Aufgaben, Struktur und politische Bedeutung des Europäischen Parlaments festgestellt und andererseits die Verbindung mit der Öffentlichkeit dargelegt werden.

Im Laufe der Entwicklung der europäischen Integration gewann das Europäische Parlament an immer stärkerer politischer Bedeutung. War dieses in den Gründungsverträgen bloß als beratendes Gremium vorgesehen, verwandelte der Vertrag von Maastricht dieses in etlichen Bereichen zum (Mit-)gesetzgebenden Organ in der EU (Wessels 2008, 88f). Zu bemerken ist, dass das Europäische Parlament einen großen Anteil daran hatte, dass der Vertrag von Lissabon schließlich doch in Kraft treten und europäische Verfassungsentwicklung fortgesetzt werden konnte (Leinen 2008, 99). So stellte das Europäische Parlament nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden klar, dass dieses

„jedes Verhandlungsergebnis ablehnen wird, das im Vergleich zum Vertrag über eine Verfassung zu einem geringeren Schutz der Rechte der Bürger führen (besteht insbesondere auf dem Festhalten an der Charta der Grundrechte, vor allem an ihrem rechtlich bindenden Charakter) und weniger Demokratie, Transparenz und Effizienz für die Funktionsweise der Union bewirken würde“ (EP 2007, Z 11).

Nicht überraschend gilt das Europäische Parlament als derjenige Akteur, der das europäische Demokratieprinzip wohl am besten umzusetzen vermag. Wohl beruht die Arbeitsweise der Europäischen Union prinzipiell auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie (Art. 10 Abs. 1 EUVneu), den schließlich auch der Ministerrat und der Europäische Rat strukturell erfüllen, doch werden die Unionsbürger ausschließlich im Europäischen Parlament *unmittelbar* vertreten (Art. 10 Abs. 2 EUVneu). Rat und Europäischer Rat gelten in diesem Sinne als die Vertreter der Mitgliedstaaten (Art. 10 Abs. 2 Unterabsatz 2 EUVneu). Die Betonung des Grundsatzes der repräsentativen Demokratie kann als wesentlicher Schritt in Richtung einer parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene gewertet werden (Leinen 2008, 104). Aufgaben und Struktur des Europäischen Parlaments werden in Art. 14 EUVneu gewürdigt. Das Europäische Parlament wird demnach

„gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge. Es wählt den Präsidenten der Kommission“ (Abs. 1 leg.cit).

Durch den Vertrag von Lissabon wird die Stellung des Europäischen Parlaments neuerlich aufgewertet und das Mitentscheidungsverfahren, das nun *ordentliches Verfahren* genannt wird, in knapp 95% aller EU-Politiken zum

Regelfall (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 29). So wurde das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments insbesondere auf die Bereiche Wirtschafts- und Handelspolitik, Innen- und Justizpolitik sowie Agrarpolitik ausgedehnt (Leinen 2008, 101ff). Durch die Möglichkeit des Europäischen Parlaments, Initiativanträge zur Novellierung der bestehenden Verträge zu setzen (Art. 48 Abs. 2 EUVneu), kann dieses nun aktiv an der Weiterentwicklung auf Primärrechtsebene arbeiten. Wesentlich ist überdies die Ausdehnung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments, nach dem dieses nun gleichberechtigt mit dem Rat das Budget beschließt (Art. 314 AEUV; Streinz/Ohler/Herrmann 2008, 54). In Zusammenschau mit der Stärkung der Position des Europäischen Parlaments in der Agrarpolitik (als größter Posten des Budgets) kann dies als bedeutender Machtzuwachs des Organs gewertet werden. Durch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament wurde ein wichtiger Schritt in Richtung Personalisierung der Europapolitik gemacht, vor allem dadurch, dass sich der Europäische Rat bei der personellen Vorschlagsfindung am Wahlergebnis zum Europäischen Parlament zu orientieren hat (Art. 17 Abs. 7 EUVneu).

Durch den Vertrag von Lissabon kommt es aber auch zu grundlegenden strukturellen Änderungen für das Europäische Parlament. So wird die Gesamtzahl der Abgeordneten nun auf 750 Mandatare (zuzüglich des Präsidenten des Europäischen Parlaments; vgl. Abs. 4) beschränkt (Abs. 2) um die Effektivität des Gremiums nicht zu gefährden. Die Abgeordneten zum Europäischen Parlament werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt (Abs. 3). Das Fehlen des Passus *gleiche* Wahl bestätigt den normativen Umstand, dass das Prinzip der degressiven Proportionalität der Zusammensetzung des Gremiums beibehalten wird, jedem Mitgliedsstaat kommen nun mindestens sechs Sitze zu, höchstens jedoch 96. Neu ist jedoch die Möglichkeit für den Europäischen Rat, gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Sitzverteilung ohne Primärrechtsakt zu modifizieren (Abs. 2 letzter Satz). Dies vereinfacht insbesondere diesbezügliche Verhandlungen bei Eintritt eines neuen Mitgliedstaates, da neben dem Europäischen Parlament hierbei die Regierungen der Nationalstaaten allein entscheiden und eine bei Vertragsänderungen notwendiges Ratifizierungsverfahren in sämtlichen

Mitgliedstaaten umgangen werden kann. Im Lichte der erhöhten Kompetenzen für das Europäische Parlament kann der einzelne Unionsbürger daher tatsächlich (indirekten) Einfluss auf die unionale Politik nehmen. Voraussetzung hierfür bleibt allerdings die Unionsbürgerschaft.

Eine direkte Möglichkeit, politische Anliegen zu artikulieren bietet zudem Art. 227 AEUV, der ein Petitionsrecht an das Europäische Parlament vorsieht.⁸⁵

Demnach kann

„jeder Bürger der Union sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnort oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat [...] allein oder zusammen mit anderen Bürgern oder Personen in Angelegenheiten, die in die Tätigkeitsbereiche der Union fallen und die ihn oder sie unmittelbar betreffen, eine Petition an das Europäische Parlament richten“ (Art. 227 AEUV).

Art. 228 AEUV sieht ferner die Möglichkeit vor, sich bei Missständen bezüglich der Tätigkeit der Unionsorgane beim Europäischen Bürgerbeauftragten zu beschweren. Der Europäische Bürgerbeauftragte wird durch das Europäische Parlament gewählt und hat Beschwerden seitens der Unionsbürger zu untersuchen und anschließend darüber Bericht zu erstatten. Das Petitionsrecht bildet allerdings eher ein Instrument zur Sicherstellung der Rechtsstaatlichkeit (vgl. auch Art. 41 GRC) als eine politische Einflussmöglichkeit. Von beiden Petitionsrechten wird von den Unionsbürgern zunehmend Gebrauch gemacht (Nettesheim 2008, 305).

Hinsichtlich der Wahl zum Europäischen Parlament ist jedenfalls auszuführen, dass diese aus einigen Gründen kaum mit Wahlen zu nationalen Gremien zu vergleichen ist: Einerseits wählen die Unionsbürger bei der Europawahl bislang noch nationale Parteien, die sich erst in weiterer Folge einem europäischen „kooperierenden Bündnis von nationalen Parteien“ (Mittag 2009, 42) im Europäischen Parlament anschließen: „Wenn EU-bezogene Themen oder Konflikte vermittelt werden, geschieht dies nur selten über europäische Parteien, die in erster Linie als Kommunikationsforen ihrer nationalen Mitgliedsparteien fungieren“ (Mittag 2009, 42). Die Direktwahl Europäischer Parteien wird bislang nicht wahrgenommen.

⁸⁵

Siehe <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=DE&id=49> [10.12.2010].

auch

Zudem mangelt es bislang an ausreichender Information über die Wahlprogramme Europäischer Parteien, sodass ein in parlamentarischen Demokratien notwendiger Wettbewerb um die Wählerstimmen nicht effektiv möglich ist.

Weiters unterscheiden sich die Wahlsysteme zum Europäischen Parlament in den einzelnen Mitgliedsstaaten wesentlich voneinander: „Die Mitgliedstaaten können über Anzahl und Größe der Wahlkreise entscheiden, Sperrklauseln von landesweit maximal fünf Prozent festschreiben, die Abgabe von Präferenzstimmen für Kandidaten ermöglichen und verschiedene Wahlformeln für die Umrechnung der Stimmen(anteile) in Mandate anwenden. Wahlen zum EP finden demnach auf der Grundlage annähernd so vieler Wahlsysteme statt, wie EU-Mitgliedstaaten Abgeordnete direkt wählen“ (Wüst/Tausendpfund 2009, 4). Die Vereinheitlichung der nationalen Wahlsysteme konnte bislang nicht erreicht werden.

Die Beteiligung an Europawahlen ist sehr niedrig und tendenziell sinkend.⁸⁶ Die niedrige Wahlbeteiligung wird insbesondere von den Medien oftmals als *Europamüdigkeit* der Bürger (Wüst/Tausendpfund 2009, 8) thematisiert. Neuere Erhebungen zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Einstellung gegenüber der EU und der individuellen Wahlbeteiligung (Schmitt 2004, 659). Demnach sei die Bereitschaft derjenigen Personen, die den europäischen Integrationsprozess insgesamt als positiv beurteilen, größer an Europawahlen teilzunehmen als bei jenen, die der Union eher negativ gegenüberstehen (Wüst/Tausendpfund 2009, 8).

Einflussmöglichkeiten der Bürger über das Europäische Parlament sind demnach gegeben, werden aber nicht in ausreichendem Maße genutzt. Die Möglichkeit der Beteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament wird trotz der enormen Kompetenzzuwächse dieses Gremiums in der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen. Ein verbessertes mediales Auftreten der Unionsorgane könnte diesen Umstand unter gewissen Umständen abmildern (siehe *Gerhardschen* Faktor 3). Auch könnte die Direktwahl Europäischer Parteien (v.a. durch die Verankerung der rechtlichen Grundlagen und der Ausweitung

⁸⁶ Zur Europawahl 2009 siehe die offizielle Website des EP: http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/elections2009/de/turnout_de.html [10.12.2010].

der finanziellen Möglichkeiten; Mittag 2009, 42) hierbei zukünftig eine verstärkte politische Rolle spielen: „Im Zuge der rechtlichen und finanziellen Reformen hat sich der Funktionskatalog der europäischen Parteien sukzessive verändert. So widmen die europäischen Parteien mittlerweile der Medienarbeit immer größere Aufmerksamkeit. Dabei spielt das Internet als Plattform eine zentrale Rolle, um europaweite Informations- und Kommunikationsstränge zu etablieren. Mittlerweile gelingt es den europäischen Parteien auch besser, konkrete politische Positionen unter den nationalen Mitgliedsparteien abzustimmen, die über allgemeine Positionspapiere und Formelkompromisse hinausgehen“ (Mittag 2009, 45).

c) *Einflussmöglichkeiten über Organisationen der Zivilgesellschaft*

Neben dem durch Wahlen legitimierten Europäischen Parlament bilden auch die Organisationen der regionalen, nationalen und europäischen Zivilgesellschaft schon seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften eine bedeutende Rolle für die Einflussnahme der Bürger auf die europäische Entscheidungsfindung. Durch die Zunahme der

„wirtschaftliche Integration, der Vergemeinschaftung von Politikfeldern, dem Wandel und der besonderen Ausprägung des politisch-institutionellen Entscheidungsgefüges der EG/EU ging und geht ein signifikantes Wachstum europäischer Verbände und Lobby-Agenturen sowie ein Wandel der Strukturen, Ebenen und Strategien verbandlicher Interessenvermittlung einher“ (Platzer 2008, 187).

Sucht man nach einer näheren Definition der Zivilgesellschaft durch die EU-Organe, so wird man unter anderem im *Governance*-Weißbuch der Kommission fündig. Das Weißbuch definiert den Begriff der *Zivilgesellschaft* (oder: *Bürgergesellschaft*) entsprechend der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses mit dem Titel „Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk“. Die *Zivilgesellschaft* sei demnach die

„Gesamtheit aller Organisationsstrukturen, deren Mitglieder über einen demokratischen Diskurs- und Verständigungsprozess dem allgemeinen Interesse dienen und welche auch als Mittler zwischen öffentlicher Gewalt und den Bürgern auftreten“ (WSA 1999, 19).

Zentraler Anknüpfungspunkt für das Funktionieren der organisierten Zivilgesellschaft in komplexen Gesellschaftssystemen sei demnach die *aktive*

Beteiligung der Bürger. Die Zivilgesellschaft umfasse hierbei nachstehende Akteure: die Sozialpartner, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen, gesellschaftliche Basisgruppen sowie sämtliche Organisationen, durch die sich Bürger am lokalen und regionalen Leben beteiligen können, Kirchen und Religionsgemeinschaften (WSA 1999, 19). Dass der Begriff der *Zivilgesellschaft* vom Wirtschafts- und Sozialausschuss hier als eine bloße Beispielsammlung von sämtlichen privaten und öffentlichen Akteuren, welche nicht unmittelbar der staatlichen Ebene zugerechnet werden können gesehen wird, wurde von etlichen Seiten kritisiert (Geiger 2005, 33). Der Begriff umfasse nicht - wie das Wort vermuten lässt - die *Gesamtheit der Unionsbürger*, sondern bloß einen bestimmten Bruchteil dieser, nämlich die „beteiligten Parteien“ (Kom 2001, 20) beziehungsweise die *Hauptakteure* (Kom 2001, 27) im geplanten Verfahren. Nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses kommt der organisierten Zivilgesellschaft die Aufgabe zu, einen Beitrag zum öffentlichen und demokratischen Leben in der EU zu leisten, indem diese – als „Schule für Demokratie“ (WSA 1999, 29) - versuchen muss, den demokratischen Willensbildungsprozess zu fördern, um damit eine stärkere Bürgernähe sicherzustellen (WSA 1999, 32).

Mit den normativen Forderungen des Dialoges und der Bürgernähe im Vertrag von Lissabon, werden die Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen der partizipativen Demokratie ausdrücklich als wichtige Akteure der Europapolitik anerkannt (Platzer 2008, 187). Der Grundsatz der partizipativen Demokratie (Art. 11 EUVneu) betont insbesondere die Bedeutung von Anhörungsrechten der Betroffenen eines Rechtsaktes sowie den Dialog mit repräsentativen Verbänden und den Akteuren der Zivilgesellschaft. Die Unionsorgane haben diesen Akteuren gemäß Art. 11 Abs. 1 EUVneu die Möglichkeit zu eröffnen, deren Ansichten und Kritiken zu veröffentlichen und Informationen miteinander auszutauschen. Die Dialoge mit den repräsentativen Verbänden (Fischer 2005, 202) und der Zivilgesellschaft sind regelmäßig durchzuführen (Abs. 2). Art. 152 AEUV hebt außerdem den *autonomen sozialen Dialog* hervor: „Die Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union“ (Ua. 1). Zuständig für die Durchführung der Anhörungen ist die Europäische Kommission (Abs. 3). Dieser Dialog wurde bislang jedoch auf inkohärente

Weise geführt, was zum Teil zu einer selektierten Partizipation der Akteure führte. Notwendig seien daher unter anderem eine ausreichende Finanzierung dieser Organisationen sowie die Schaffung eines Europäischen Vereinsstatuts (Leinen 2008, 107f).

Die Position gesellschaftlicher Organisationen und Interessengruppen „als Teil des europäischen Politikprozesses“ (Platzer 2008, 187) wird durch den Reformvertrag daher gefestigt. Aber auch schon bisher spielten Interessensgruppen eine bedeutende Rolle auf europäischer Ebene. So erwarten sich die Abgeordneten zum Europäischen Parlament neben dem notwendigen Fachwissen auch die erhöhte Rückbindung an die Unionsbürger:

„Dies befördert intensive Kontakte zu den Repräsentanten unterschiedlichster Interessen, darunter in überproportional hohem Maße auch zu Vertretern allgemeiner Interessen wie etwa Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen. Auch die Kommission verspricht sich vom Kontakt zu Interessenvertretern eine Verbesserung der Qualität ihrer Vorschläge und eine größere Bürgernähe“ (Schmedes 2010, 23).

Der Ministerrat gilt gegenüber Lobbyisten eher als unnahbar. Interessenvermittlung über den Rat erfolgt in den meisten Fällen über die nationalen Regierungen selbst oder über die Ständigen Vertretungen (Schmedes 2010, 23). Im Gegensatz dazu bietet der Europäische Rat Delegationen der Zivilgesellschaft regelmäßig Möglichkeiten zum informellen Meinungsaustausch an (Platzer 2008, 199).

Die Variationen der Einflussmöglichkeiten der Organisationen der Zivilgesellschaft auf die Entscheidungsträger auf europäischer Ebene sind mannigfaltig. Diese können als

„autonom-direkte Aktionen nationaler gesellschaftlicher Organisationen gegenüber ihren Regierungen; direkte Einwirkungsversuche nationaler Interessengruppen auf die europäischen Organe; untereinander abgestimmte Einflussstrategien nationaler Akteure gegenüber ihren jeweiligen Regierungen und den EU-Organen; und schließlich die Interessenartikulationen im Rahmen der europäischen Verbände, die vorrangig auf die supranationalen Organe ausgerichtet ist“ (Platzer 2008 S 197f).

Je nach Materie werden die Akteure der Zivilgesellschaft von der Kommission konsultiert und können in diesem Sinne partiell auf den finalen Rechtsetzungsvorschlag dieser Einfluss nehmen. Es sollte hierbei nicht vergessen werden, dass gerade die organisatorische Aufsplitterung der

Kommission in etliche Generaldirektionen zu lobbyistischer Tätigkeit einlädt. Ebenso hält das Europäische Parlament Konsultationen z.B. in Form von *parlamentarischen Abenden* ab (Platzer 2008, 199).

Als bedeutender institutionalisierter Interessenverband (*organisierte Zivilgesellschaft*) auf Primärrechtsebene gilt der Wirtschafts- und Sozialausschuss, dessen Mitglieder zwar von den nationalen Regierungen benannt werden, diese jedoch aufgrund ihres Sachverstands und im Beratungsprozess des WSA und seiner Subgruppen als authentische Vertreter ihrer nationalen (bzw. auch europäischen) Berufs- und Interessenverbände tätig werden (Platzer 2008, 199).

Demgegenüber agiert der Ausschuss der Regionen als Vertreter der „Ebenen unterhalb der Zentralebene der Mitgliedstaaten“ (Nettesheim 2009, 123). Seine Mitglieder sind ebenso wie die des WSA weisungsunabhängig und handeln „zum allgemeinen Wohl der Union“ (Art. 300 Abs. 4 AEUV).

Auch wenn sich selbst für ressourcenschwächere Interessensvertreter regelmäßig neue Einflussmöglichkeiten durch Lobbyismus ergeben, sind die normierten assoziativen Ansätze des Primärrechts im Lichte des Nutzens für die Öffentlichkeit und der Demokratie in Europa stets kritisch zu betrachten, da die einzelnen Interessenvertretungen naturgemäß bloß Partikular- und nicht die Interessen der gesamten Unionsbevölkerung vertreten (Platzer 2008, 200f). Entscheidend für die Effektivität des Lobbying bleibt daher die (vor allem finanzielle) Durchsetzungskraft der jeweiligen Verbände. Auch setzt sich die zumeist uneinheitliche Zivilgesellschaft bloß jeweils für einzelne Aspekte des Gemeinwohls ein, was

„strukturell zu einer Gefährdung der Gemeinwohlorientierung durch Interessenselektivität und damit zugleich zu einer Beeinträchtigung der demokratischen Gleichheit führen kann“ (Sommermann 2005, 208).

Die verstärkte Partizipation der Zivilgesellschaft kann somit zu einer scheinbaren Legitimation des unionalen Handelns verkommen, da eine allgemeine Interessenbildung des Unionsvolkes so kaum erreicht werden kann:

„Auf der einen Seite betonen (Fall-)Studien und Politikfeldanalysen die Problematik eines beschleunigten, nach gesellschaftlichem Interessenbereichen

ungleichgewichtigen Wachstums des Eurolobbyismus sowie die Bevorzugung wirtschaftlicher Interessen und die Beförderung klientelistischer Verteilungskonkordien in einem durch die diffuse hoheitliche Struktur der EU begünstigten, intransparenten und demokratisch-parlamentarisch nicht hinreichend kontrollierten Entscheidungssystem. Auf der anderen Seite erscheint, zumal in integrationsgeschichtlich orientierten Arbeiten, die Europapolitik von Verbänden als Teil einer Elitenkooperation, die Integrationsfortschritte erst ermöglichte“ (Platzer 2008, 189).

Die Art und Weise, wie die Verbände ihre Partizipationsmöglichkeiten nutzen, müsse daher transparent ausgestaltet sein und nach einem konkret festgelegten Verfahren vonstatten gehen:

„Zweifelsohne würde eine verbesserte Transparenz des Mosaiks europäischer Interessenvertretung nicht nur die Legitimität des Miteinanders von organisierten Interessen und den EU-Institutionen in den Augen der Öffentlichkeit steigern, sondern über die damit verbundene Zunahme der demokratischen Qualität des europäischen Regierungssystems auch dazu beitragen, die Akzeptanz europäischer Politik unter den Bürgerinnen und Bürgern Europas zu erhöhen“ (Schmede 2010, 27).

Selbst bei einer großen Anzahl von aktiven Verbänden könnten diese jedoch nicht die Interessen der Öffentlichkeit vertreten (Böckenförde 2000, 19f). Die Einbeziehung der Interessengruppen in den politischen Entscheidungsprozess erhöht zwar kaum die demokratische Legitimation des unionalen Handelns; kann aber zu beachtlichen *Inputs* (wie z.B. Spezialwissen) für das politische System der EU führen und dadurch potentiell die Akzeptanz der politischen Handlungen erhöhen.

In welchen Bereichen sich die Akteure der Zivilgesellschaft vermehrt durchsetzen, ist mangels empirischer Erhebungen nicht darzulegen. *Platzer* (2008) behauptet hierbei, dass es wirtschaftlichen Interessengruppen offensichtlich leichter fällt, sich

„auf Positionen einer *negativen* Integration (z.B. Marktliberalisierung, zwischenstaatlicher Ordnungswettbewerb) zu verständigen, als dies etwa den Gewerkschaften in den Auseinandersetzungen um positive Integration (z.B. supranationale Regulierung, EU-Wirtschaftsregierung, Vergemeinschaftung von Politikfeldern) gelingt“ (Platzer 2008, 198).

Eine abschließende und allgemeingültige Bewertung der Einflussmöglichkeiten der Interessenvertreter auf europäischer Ebene ist aber schon aufgrund der „Vielfalt, Komplexität und Dynamik der europäischen Interessenvermittlung

sowie deren Abhängigkeit von sektor- und situationsspezifischen Umstände“ (Schmede 2010, 26) schwer zu finden.

d) Einflussmöglichkeiten über die Europäische Bürgerinitiative:

Durch den Vertrag von Lissabon konnte – wie auch schon im Verfassungsvertrag für Europa vorgesehen – erstmals eine direktdemokratische Komponente im Primärrecht verankert werden. Dieses unionale Plebiszit führt allerdings nicht zu einer selbstständigen Unionsbürgergesetzgebung. Die Europäische Kommission wird über die Bürgerinitiative jedoch aufgefordert, selbst Vorschläge im Rahmen ihrer Kompetenzen zu unterbreiten (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 67). Art. 11 Abs. 4 EUVneu führt hierzu wie folgt aus:

„Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen. Die Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden nach Artikel 24 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union festgelegt“.

Trotz der engagierten Fixierung dieses direktdemokratischen Elements lässt Art. 11 Abs. 4 EUVneu einige Konkretisierungen, wie insbesondere der exakten Anzahl der Mitgliedstaaten sowie was der Vertrag unter *geeigneten Vorschlägen* verstehe, offen.

Ersterem Einwand ist insbesondere der dynamische Charakter der Europäischen Union in Hinsicht Beitrittspolitik entgegenzusetzen. So wird bei einer Neuaufnahme eines weiteren Mitgliedstaates nur die Verordnung, nicht aber die primärrechtliche Regelung anzupassen sein. Auch die Konturierung des Terminus *geeignete Vorschläge* sollte in der zu verabschiedenden Verordnung (vgl. Art. 11 EUVneu letzter Satz) erfolgen, um den materiellrechtlichen Gehalt der Norm nicht auszuhöhlen. Der Wortlaut des Art. 11 Abs. 4 EUVneu lässt jedenfalls zu vermuten, dass Vorschläge zu Primärrechtsänderungen nicht Inhalt einer Europäischen Bürgerinitiative sein können. So wird erstens auf die bestehenden Befugnisse der Kommission Bezug genommen und zweitens darauf verbindlich verwiesen, dass Ziele der

Union mit diesem Vorschlag erreicht werden müssen. Die Ziele der Union werden in Art. 3 EUVneu festgelegt. Eine Ausweitung dieser Ziele kommt nur durch eine primärrechtliche Novellierung - mitsamt sämtlichen nationalstaatlicher Ratifizierungsverfahren - in Betracht.

Letzterer Satz verweist - wie oben schon angedeutet - auf eine zu schaffende Verordnung durch den Rat und das Europäische Parlament, um die Europäische Bürgerinitiative im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens (vgl. Art. 24 EUVneu) umzusetzen. Mit 11.11.2009 verabschiedete die Kommission daher ein Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative (Kom 2009), um Konsultation darüber einzuholen, wie eine solche Verordnung nach Ansicht der Konsultierten auszusehen hätte.⁸⁷ Von besonderem Interesse seien hierbei nationalstaatliche Erfahrungen mit solcherart Bürgerinitiativen (vgl. Kom 2009a, 3). Feedback konnte bis zum 31.01.2010 gegeben werden (vgl. Kom 2009a, 15). Im Ergebnis langten knapp 300 Antworten bis zum Ende dieses Zeitraums bei der Kommission ein (vgl. Kom 2010, 3).

Im Grünbuch wird die neu geschaffene Möglichkeit dieses Instruments durch die Kommission begrüßt und betont, dass dieses geeignet sei, der europäischen Demokratie eine neue Dimension zu verleihen, die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte zu ergänzen und die öffentliche Debatte über europapolitische Themen zu beleben, so dass sich eine echte europäische Öffentlichkeit herausbilden könne. Die Umsetzung der Bürgerinitiative würde dadurch die Einbindung der Bürger und der organisierten Zivilgesellschaft in die Gestaltung der EU-Politik fördern (Kom 2009a, 3). Nach Auswertung der Ergebnisse der Konsultation verabschiedete die Kommission am 31.03.2010 den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (Kom 2010), in dem einige der im Grünbuch vorgeschlagenen Normierungen bekräftigt

⁸⁷ Konsultation sollte hierbei insbesondere in Hinsicht auf den heranzuziehenden Schwellenwert der erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten, der Mindestanzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat, die Kriterien für die Unterstützung einer Bürgerinitiative (z.B. Mindestalter), Form und Abfassung der Bürgerinitiative, Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften, Zeitraum für die Sammlung von Unterschriften, Anmeldung geplanter Initiativen, Anforderungen an Organisatoren (Transparenz und Finanzierung), Überprüfung von Bürgerinitiativen durch die Kommission sowie zu Initiativen zu ein und demselben Thema eingeholt werden (Kom 2009a).

werden. Allerdings stellt die Kommission auch dort klar, dass das Instrument der Bürgerinitiative das Initiativmonopol der Kommission unberührt belässt und nur bestimmte zu beachtende (europäische) Themenschwerpunkte setzen könne. Jedenfalls müsse dieses Instrumentarium repräsentativ und gleichzeitig unkompliziert zu verwirklichen sein: „Diese Verfahren und Bedingungen sollen klar, einfach, nutzerfreundlich und der Natur der Bürgerinitiative angemessen sein“ (Komm 2010, 9 Erwägungsgrund 3). Die Möglichkeit der Bürgerinitiative dürfe jedoch nicht dazu führen, den Mitgliedstaaten unnötigen administrativen Mehraufwand zu verursachen (Kom 2010, 2).

Im Lichte der *erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten* führt die Kommission aus, dass die Initiative hinreichend repräsentativ für das Gesamtunionsinteresse sein müsse. Je höher die diesbezügliche Schwelle, desto schwieriger werde es jedoch die geplante Initiative zu verwirklichen (Kom 2009a, 4). Die Kommission schlug im Grünbuch daher mehrere Varianten des Schwellenwertes vor, präferierte allerdings - auch aus systemrationalen Gründen⁸⁸ - sichtlich die Drittellösung. Demnach müssten die Unterzeichner der Initiative zumindest aus einem Drittel sämtlicher Mitgliedstaaten der Union – derzeit neun – stammen. Diese Variante findet sich nun auch in Art. 2 Z 1 iVm Art. 7 Z 1 des Vorschlags (Kom 2010). Schon das Grünbuch verwies hierzu auf die Möglichkeiten der Volksinitiative nach österreichischem (Art. 41 Abs. 2 B-VG) und schweizerischem Recht, die ebenfalls ein Drittel aller Gliedstaaten (Länder, Kantone) abstellen (vgl. Kom 2009a, 5). Das Abstellen auf die Drittellösung entsprach auch dem Endergebnis der öffentlichen Anhörung zur Konsultation (Kom 2010, 5).

Bezüglich der Mindestzahl der Unterzeichner je Mitgliedstaat (Unterschriftenquorum) betonte die Kommission die Beachtung der Sicherstellung eines „angemessenen Meinungsspektrums“ (Kom 2009a, 5) der Unionsbürgerschaft. So wäre das angesprochene Meinungsspektrum im Sinne einer *Europäischen* Bürgerinitiative dann als nicht angemessen zu betrachten, sofern die Unterzeichner der Initiative zu einem beträchtlichen Mehranteil aus bloß einem Bruchteil der notwendigen Mitgliedstaaten fänden und die Unterzeichner in den übrigen Staaten nur marginal am Zustandekommen der

⁸⁸ Siehe hierzu zur *Verstärkten Zusammenarbeit* Art. 20 EUVneu sowie Protokoll Nr. 1 über die Beteiligung der nationalen Parlamente (PRNP).

Initiative beteiligt wären. Nach Ansicht der Kommission sei die Festlegung eines nominell *starren* Quorums vor allem in Hinsicht auf populationsschwächere Mitgliedstaaten kontraproduktiv. Zu befürworten sei nach der Kommission daher die Festlegung eines gewissen Prozentsatzes, den diese in Anbetracht des Verhältnisses der Unionsbevölkerung (ca. 500 Mio.) und der Mindestbeteiligung (1 Mio.) pauschal mit 0,2% pro Mitgliedstaat festsetzt. Dabei verhehlte die Kommission allerdings nicht, dass die Verfahrenskriterien für eine solche Initiative nach den nationalstaatlichen Vorgaben deutlich strenger angesetzt sind (vgl. Kom 2009a, 6).⁸⁹ Im Gegensatz zu den Ansätzen der Kommission setzte sich in der öffentlichen Anhörung allerdings das Argument durch, dass ein fester Prozentsatz in allen Mitgliedstaaten nicht gerecht sei,

„da es beispielsweise viel einfacher wäre, Unterstützungsbekundungen von 1 000 Bürgern (entsprechend 0,2 % der Bevölkerung) in Luxemburg zu sammeln als 160 000 in Deutschland und es somit einfacher wäre, kleinere Mitgliedstaaten als große zu zählen“ (Kom 2010, 3).

Der Vorschlag zur Verordnung sieht daher einen starren Schwellenwert für jeden Mitgliedstaat vor (Art. 7 Z 2; Kom 2010), der degressiv proportional zu der Bevölkerung jedes Mitgliedstaats angelegt ist sowie eine Unter- und Obergrenze aufweist. Im Endergebnis führe diese Variante zu einer proportional geringeren notwendigen Anzahl an Unterzeichnern in großen Mitgliedstaaten sowie zu einer proportional höheren Zahl in kleinen Mitgliedstaaten (Kom 2010, 5). Anhang 1 listet die jeweiligen Schwellenwerte nach Mitgliedstaaten auf. Für Österreich wurde die Mindestzahl der Unterzeichner auf 14.250, für Deutschland auf 72.000 festgelegt.

Für das Mindestalter der Unterstützer der Initiative schlug die Kommission im Grünbuch vor, diese an das jeweilige nationalstaatlich festgelegte notwendige Alter für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu koppeln (vgl. Kom 2009a, 7)⁹⁰. Dieser Vorschlag wird auch in Kom (2010) gefolgt.

Betreffend der Form und Abfassung einer Bürgerinitiative beleuchtete das Grünbuch die Praxis in manchen Mitgliedstaaten, nur ausformulierte

⁸⁹ In Österreich ca. 1,2 % der Bevölkerung.

⁹⁰ Zu beachten ist hierbei, dass Österreich als einziger Mitgliedstaat hierbei eine Wahl ab 16 zulässt. Die Kommission verweist diesbezüglich darauf, dass dies die bestehende Praxis für die Wahlen zum Europäischen Parlament widerspiegeln würde.

Rechtstextentwürfe als Initiativen zuzulassen und betont hierbei, dass dies das Verfahren für die Verwirklichung der Initiative unnötig erschweren würde. Abzustellen sei hierbei wohl eher auf die klare Definition des Gegenstands und der Ziele des Vorschlages (vgl. Kom 2009a, 7f). Komm (2010) 119 folgt diesem Ansatz und setzt nur zweierlei Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Bürgerinitiative fest. Erstens muss diese ein Thema betreffen, zu dem ein Rechtsakt der Union verabschiedet werden kann, um die Verträge umzusetzen; zweitens muss diese in den Rahmen der Befugnisse der Kommission fallen, einen Vorschlag zu unterbreiten (Art. 8 Z 2). Zur prinzipiellen Beurteilung der Zulässigkeit einer Europäischen Bürgerinitiative lehnte die Kommission die Verankerung einer ex ante- Kontrolle – so wie es das Europäische Parlament vorgeschlagen hatte – im Grünbuch kategorisch ab. Die Unionsbürger hätten die Beurteilung der Zulässigkeit (z.B. ob der Vorschlag in den Befugnissen der Kommission liegt) in den meisten Fällen selbst in der Hand (vgl. Kom 2009a, 12). Im Rahmen der Anhörung wurde ein Kompromiss gefunden, der in Art. 8 verankert wurde. Demnach hat die Kommission über die Zulässigkeit der Initiative zu urteilen, sofern der Organisator einen diesbezüglichen Antrag gestellt und bislang zumindest 300.000 Unterschriften vorzuweisen hat (Art. 8 Z 1). Die Kommission hat ab diesem Zeitpunkt zwei Monate Zeit, die Zulässigkeit zu beurteilen.

Um Initiativen zu ein und demselben Thema und damit zusammenhängende Mehrbelastungen zu verhindern konsultierte die Kommission die Mitgliedstaaten bezüglich eventueller Vorkehrungen wie etwa Fristen (für die Neueinbringung einer Initiative), um das Wiederholungs- und Überschneidungsrisiko begrenzen (vgl. Kom 2009a, 14f). Diesbezügliche Vorschläge wurden in Kom (2010) 119 jedoch nicht berücksichtigt. Auch die Regeln zur Registrierung sehen keine diesbezügliche Prüfung vor (vgl. Art 4). Es bleiben daher ausschließlich die o.a. Zulässigkeitsanforderungen - mit Ausnahme der in Art. 4 Z 3 und 4 genannten Extremfälle (fehlende Ernsthaftigkeit oder Unvereinbarkeit mit den Werten der Union) - anwendbar.

In Hinsicht auf die Anforderungen an die Sammlung, Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften wollte die Kommission im Grünbuch grundlegende Regeln wie z.B. Mindestanforderungen an die Überprüfung und Authentifizierung von Unterschriften) auf europäischer Ebene festlegen und

die Mitgliedstaaten verpflichten, den Sammlungsprozess zu erleichtern und unnötige Beschränkungen zu beseitigen (vgl. Kom 2009a, 9). Zudem stellte die Kommission hierbei die verstärkte Nutzung von Webressourcen in den Raum. Außerdem müsse es laut Kommission auch Unionsbürgern außerhalb ihres Herkunftslandes möglich sein, sich an der Initiative zu beteiligen (Kom 2009a, 10). Komm (2010) 119 sieht hierfür nun bestimmte Formulare (Anhang III) sowie die Möglichkeit der Sammlung von elektronischen Unterschriften vor (Art. 5 Z 2).

Bezüglich des Zeitraums zur Sammlung von Unterschriften unterstreicht die Kommission die unterschiedlichen Verfahrensordnungen in den Mitgliedstaaten und schlägt – korrespondierend mit dem Europäischen Parlament – den Zeitraum von einem Jahr vor (vgl. Kom 2009a, 11). Dieser Vorschlag findet sich nun in Art. 5 Z 4.

Das Konsultationsanliegen des Grünbuches behandelt ebenfalls die Frage, inwieweit die Finanzierung und sonstige Unterstützung der Bürgerinitiative offenzulegen sei. Die Unionsbürger sollten nachvollziehen können, wer der Organisator der Initiative sei und von wem dieser subventioniert wird. Die Kommission sprach sich hierbei jedenfalls gegen die Finanzierung seitens der öffentlichen Hand aus. Eine Eingrenzung der Einbringung von Initiativen durch ausschließlich natürliche Personen unterstützt die Kommission - mit Verweis auf die Regelungen zur Einbringung von Petitionen - nicht (vgl. Kom 2009a, 12f). Die angesprochenen Offenlegungsregeln wurden in Kom (2010) 119 fallengelassen. Stattdessen befindet sich im Vorschlag nun ein Artikel hinsichtlich des Schutzes personenbezogener Daten (Art. 12). Als Organisatoren können grundsätzlich sowohl natürliche als auch juristische Personen auftreten (Art. 3 Z 1).

Für die Frist, die der Kommission für eine Überprüfung der Initiative zu setzen ist, schlug diese im Grünbuch einen Zeitraum von sechs Monaten vor, beginnend mit der förmlichen Vorlage der Initiative bei der Kommission. Mit Überprüfung meint die Kommission hierbei auch die dazugehörigen Schlussfolgerungen zum weiteren Vorgehen bzw. die Analyse von Folgenabschätzungen sowie die diesbezügliche Informierung des Rates und des Europäischen Parlaments (vgl. Kom 2009a, 13f). Der Vorschlag der Kommission (2010) sieht nun eine Frist von vier Monaten sowie die

verpflichtende Veröffentlichung des Vorhabens auf der Website der Kommission vor (vgl. Art. 11).

Der Europäischen Bürgerinitiative kann jedenfalls auch symbolischer Wert zukommen und die Identifikation der Unionsbürger mit der Europäischen Union erleichtern (Leinen 2008, 100).

e) *Einflussmöglichkeiten über die Grundrechtecharta (GRC)*

Auch die Grundrechtecharta der Europäischen Union kann potentiell dazu beitragen, die Konstitution einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern. Allein der Umstand, dass sich die Unionsbürger vor dem EuGH auf EU-weit geltende Grundrechte stützen können, kann die Identifikation mit Europa und dessen Strukturen erleichtern, insbesondere deshalb, da sich die Bürger nicht mehr nur als *Herrschaftsunterworfenen*, sondern unter Umständen als aktive *berechtigte* Bürger fühlen. Vor allem die Verankerung von sozialen Rechten kann dazu beitragen, eine europäische *Solidarität* der Bürger (siehe Titel IV der Charta) zu verbessern.

Die Grundrechtscharta der Europäischen Union (GRC) besteht aus sechs materiellen Titeln, die die Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und justiziable Rechte behandeln. Titel VII enthält „allgemeine Bestimmungen über die Auslegung und Anwendung der Charta“. Die Grundrechtscharta beinhaltet somit politische, bürgerliche, soziale, ökonomische sowie kulturelle Rechte. Die größte Anzahl an sozialen Grundrechten findet man in Titel IV – Solidarität.

Bezüglich der sozialen und ökonomischen Rechte bildet die Grundrechtscharta der Europäischen Union eine Weiterentwicklung der Sozialcharta von 1989, so insbesondere hinsichtlich des materiellen Gehalts einzelner Normen⁹¹ sowie der Ausweitung des Adressatenkreises und der Verankerung neuer Rechte. Einige der in der Charta verankerten Rechte wurden aus dem gemeinsamen Rechtsquellen und Rechtsbestand der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Mitgliedsstaaten geschöpft, wie z.B. Art. 33 GRC (Familien- und Berufsleben). Einige Rechte wurden politisch von

⁹¹ Siehe hierfür die Erläuterungen zur GRC.

vielerlei Seiten gefordert, wie vor allem das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen („Streik“; Art. 28 GRC) und in der Charta sodann erstmals ausdrücklich verankert (Wörgötter 2005, 25). Beachtlich ist zudem Art 15 Abs. 3 GRC der Drittstaatsangehörigen die gleichen Rechte in Hinblick auf Arbeitsbedingungen verschafft, wie Unionsbürgern.

Allerdings bildet die Grundrechtscharta nicht in allen Belangen eine Weiterentwicklung der Sozialcharta: So wurden die Formulierungen in Art. 25⁹², 27⁹³ und 31⁹⁴ GRC im Gegensatz zur Sozialcharta deutlich abgeschwächt. Die meisten Solidaritätsrechte des Titel IV, welche auf Arbeitsplatz und Arbeitsumfeld fokussieren, wurden als gerichtlich durchsetzbare Rechte ausgestaltet, diejenigen die universeller umschrieben wurden, als politische Zielbestimmungen (Pernthaler 1986, 387).

Eng verbunden mit der Rolle der organisierten Zivilgesellschaft ist das Grundrecht der Bürger Vereinigungen zu bilden um damit ein gemeinsames Ziel zu verfolgen. Primärrechtlich wurde dieses Grundrecht in Art. 12 GRC verankert. Die Mitgliedschaft in einer Vereinigung bietet dem Bürger eine weitere Möglichkeit, sich – neben der Mitarbeit in politischen Parteien oder durch Wahlen – aktiv politisch zu beteiligen (Kom 2002, 5).

Die Präambel betont, dass sich die Rechte der Charta insbesondere aus den „gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten, aus der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ergeben“ (Präambel GRC).

Die Charta bezeichnet damit zwar einen abstrahierten *status quo*, beinhaltet aber dennoch ein starkes dynamisches Element, insbesondere durch den Verweis auf die Präjudizierung der Charta durch die Unionsgerichte (Nettesheim 2009, 322f).

⁹² Nr. 7 SC verlieh jedem/r in Ruhestand gehenden/r ArbeitnehmerIn über Mittel zu verfügen, die ihm/ihr einen angemessenen Lebensstandard sichern. Art. 25 GRC wurde abstrakter formuliert und garantiert „das Recht älterer Menschen auf ein würdiges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am Leben der Gemeinschaft“, weitet jedoch ebenso den Adressatenkreis aus.

⁹³ Art. 27 GRC beschränkt das Recht der ArbeitnehmerInnen auf Anhörung und Unterrichtung, während in Nr. 17 f SC sogar von „Mitwirkung“ die Rede war.

⁹⁴ Art. 31 GRC normiert „gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“, während Nr. 7 SC von einer tatsächlichen „Verbesserung“ die Rede ist.

Zur Rechtsnatur der Charta ist auszuführen, dass diese mit Verankerung und Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon als Protokoll im Primärrechtsrang steht und ihr damit prinzipiell Vorrang vor nationalem Recht zukommt (Streinz/Ohler/Herrmann 2009, 32).⁹⁵ Sollte ein in der Charta normiertes Recht durch ein EU-Organ oder einen Mitgliedsstaat – nämlich bei der Umsetzung von Unionsrecht – verletzt werden, so könnte der EuGH die Verletzung als zuständiges Gericht feststellen (Nettesheim 2009, 323). Je nach Artikel der Charta ist die Rechtsnatur der niedergeschriebenen Rechte jedoch anders zu beurteilen (siehe oben). Realpolitische Effekte können der Charta insbesondere durch ihre Interpretation durch den EuGH und deren verpflichtende Beachtung durch die anderen EU-Organe und den Mitgliedstaaten zukommen. Die Charta kann zudem eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Erweiterungspolitik führen, da hierbei die dort normierten Rechte und Werte obligatorisch – da im Primärrechtsrang – zu beachten sind.

Fraglich bleibt, welchen tatsächlichen Einfluss die nun durch den Vertrag von Lissabon ausdrücklich verankerten Grundrechte der Charta auf die Qualität der Europäischen Öffentlichkeit haben können. Einerseits bilden die normierten sozialen Rechte eine mögliche neue Basis für Legislativmaßnahmen, andererseits bleibt immerfort die Gefahr, dass diese zu bloßen Symbolen verkommen und in der politischen Realität nur eine Nebenrolle spielen. Realpolitisch ist der Diskussion um soziale Rechte stets ein gewaltiges Konfliktpotential immanent, da - wie oben schon ausgeführt – die in den Mitgliedstaaten der Union vorherrschenden Strukturen der kapitalistischen Marktwirtschaft soziale Rechte - wie insbesondere das *Recht auf Arbeit* - kategorisch ablehnen. Konflikträchtig sind zudem kompetenzrechtliche Fragen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten in Einzelfällen, da die Verankerung sozialer Rechte stets ein Vorrecht der nationalen Verfassungsgesetzgeber war. Zu klären wäre hierbei, ob die supranationale Normierung sozialer Rechte den *integrationsfesten Kern* der Nationalverfassungen berührt (Thun-Hohenstein/Cede/Hafner 2005, 82f und 85). Im Lichte der mitgliedstaatlichen Interessen würde es daher nicht

⁹⁵ Siehe hierzu auch die Erläuterungen zur GRC.

verwundern, wenn diese die sozialpolitische Entwicklung der auf europäischer Ebene vereinbarten Grundrechte in Einzelfällen realpolitisch verzögern oder gar verhindern würden. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch rechtlich unverbindliche Dokumente wie beispielsweise die eingangs erwähnte Sozialcharta sowohl indirekt rechtliche als auch realpolitische Auswirkungen zur Folge hatten. Zum ersten wurden die Garantien der Sozialcharta als *Allgemeine Rechtsgrundsätze* der Gemeinschaft anerkannt (Nettesheim 2009, 308f), zum anderen bildeten die diesbezüglichen Grundrechte die Basis für Legislativumsetzungen durch die Europäische Kommission.

Bedenkt man die generelle Rolle des *Sozialen* in Verbindung mit der europäischen Integration, so hat dessen Stärkung überdies bedeutende Auswirkungen auf „Fragen der Legitimitätserzeugung, der Konstitutionalisierung, der Identitätsstiftung und der Signalwirkung nach außen“ (Wörgötter 2005, 19): Im Geiste des Weißbuchs der Europäischen Kommission zum *Europäischen Regieren* (Kom 2001) sei die postulierte Bürgerferne (Kom 2001, 3) der Europäischen Union hiermit zu vermindern. Auch grundlegende Prinzipien eines anerkannten *Europäischen Sozialmodells* und die damit verbundene Identitätsstiftende Wirkung könnten positive Folgen für die Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit haben.

Allerdings muss bedacht werden, dass Großbritannien und Polen hierbei - insbesondere aufgrund der Furcht vor schleichenden Kompetenzzuwächsen der Union - ein *opting-out* vereinbart haben (Nettesheim 2009, 322). Zu erwarten ist jedoch, dass der EuGH die Charta, ebenso wie die EMRK und den gemeinsamen Rechtsbestand der Mitgliedstaaten für etwaige Interpretation heranziehen wird (Dienel 2008, 184).

f) Einflussmöglichkeiten durch europaweite Referenden

Die von einigen Seiten geforderte Ermöglichung europaweiter Referenden (z.B. Habermas 2007) wurde im Vertrag von Lissabon nicht verwirklicht. Dies ist gemessen an den politischen Interessen der Mitgliedstaaten nicht verwunderlich, würde dies – je nach Ausgestaltung - potentiell einen hohen Souveränitätsverlust der Nationalstaaten bedeuten. Des Weiteren gilt hierbei zu bedenken, dass eine derartige Vertragsänderung wohl die Verfassungen etlicher Mitgliedstaaten wesentlich tangiert und die für eine Ratifikation

notwendigen Mehrheiten im Parlament oder durch nationalstaatliche Referenda mehr als ungewiss sind. Die Einführung europaweiter Referenda erscheint aus dem derzeitigen politischen Umfeld daher unrealistisch.

Ungeachtet dessen könnten aus einer Verankerung der Möglichkeit europaweiter Referenden über europäische Themen enorme positive Auswirkungen auf die Konstitution der Europäischen Öffentlichkeit resultieren. Die Bürger hätten einen genaueren Einblick darüber, was ihre Stimme im europäischen Integrationsprojekt bewirkt und würden sich dadurch potentiell vermehrt über europäische Themen informieren. Gerade in Zeiten von politischen Pattstellungen zwischen Mitgliedstaaten oder Unionsorganen (etwa Ministerrat und Parlament) könnte ein derartiges Referendum neue politische Möglichkeiten erschließen:

„Sie müssten über ihren Schatten springen und sich selbst - in Gestalt der politischen Parteien, aus denen ja die Regierungen zusammengesetzt sind - vor die Wahl stellen, in einem europaweiten Wahlkampf mit offenem Visier um jede Stimme für oder gegen einen Ausbau der Europäischen Union zu kämpfen“ (Habermas 2007).

Gleichzeitig sollte nicht vergessen werden, dass direktdemokratische Instrumente häufig von populistischer Politik durchdrungen wird. Betrachtet man die Studien und Literatur zu den bisherigen Abstimmungen in Europa über europäische Themen (z.B. in Norwegen 1994, Dänemark 2000, Frankreich 2005, Niederlande 2005, Irland 2008)⁹⁶ so kann zusammenfassend festgestellt werden, dass die Gründe für den jeweiligen negativen Ausgang der Referenden in den jeweiligen Staaten zwar mannigfaltig waren, man aber hierbei sichtlich zwischen europäischer und nationaler Dimension unterscheiden kann.

Hinsichtlich der europäischen Dimension muss ausgeführt werden, dass bei nahezu allen genannten Referenden die große Unkenntnis über den Abstimmungsgegenstand eine entscheidende Rolle für das Abstimmungsverhalten spielte (Millward Brown IMS 2008, 11). Die Bürger der untersuchten Staaten sahen die Informationskampagnen über europäische Themen stets als *Bringschuld* und informierten sich scheinbar selbst kaum über das jeweilige Thema, lasen beispielsweise nicht die umstrittenen

⁹⁶ Siehe unter anderem Löffler (2003), Hillenbrand (2008), Wagner (2005), Nijeboer (2005) und Millward Brown IMS (2008).

Textstellen im VVE oder im Vertrag von Lissabon. Dies trifft jedoch nicht nur für die ablehnenden Wähler, sondern auch für die zustimmenden Wähler zu. Ausschlaggebend ist somit sichtlich die generelle Einstellung zu europäischen Themen denn der konkrete Text des Vertrages.

Andererseits wurde die Ablehnung sehr oft mit nationalen Argumenten begründet, also mit Argumenten und Befürchtungen, die nicht direkt etwas mit dem Votum zu tun hatten (Schmidgen 2008, 6). Sehr häufig wurden hierbei Befürchtungen geäußert, die Beschäftigungspolitik sowie Sozialpolitik betrafen (Meyer 2005). Ein kleiner Teil der Abstimmenden gab stets zu, dass er das Referendum als *Protest* gegen die jeweilige Regierung nutzte (EB 2005).

Einen großen Einfluss spielte daher stets ebenso die generelle Stimmung im Lande in Bezug auf Innenpolitik der Regierung. Oppositionsparteien und andere Interessensgruppen konnten zumeist leicht Ängste in der Bevölkerung schüren, oftmals reichte auch die Zeit nicht aus, um die Bevölkerung gut zu informieren.

Die analysierten Referenden lassen kein gutes Licht auf die Instrumente der direkten Demokratie im europäischen Konnex werfen. In allen Beispielen hatten es populistische Vereinigungen geschafft, die Ängste der Menschen für sichtlich irrationale Entscheidungen zu motivieren. Problematisch erscheint hier insbesondere der Umstand, dass in einem einzigen Staat gefällte Entscheidungen die gesamte Europäische Integration bremsen können. Dies war vor allem bei den Referenden bezüglich der EU-Verfassung sowie des Lissabonner Vertrages der Fall. Gerade die endgültige Durchsetzung des Vertrags von Lissabon – nämlich als *abgespeckte Variante* des Verfassungsvertrags (Streinz/Ohler/Hermann 2008, 30f) – und deren Umgehung von nationalen Referenden belebte die Debatte um europaweite Referenden erneut:

„Die Europapolitik ist an Wendepunkten des Einigungsprozesses noch niemals so unverhohlen elitär und bürokratisch betrieben worden wie dieses Mal. Auf diese Weise betont die politische Klasse das Vorrecht der Regierungen, über das weitere Schicksal Europas hinter verschlossenen Türen zu entscheiden“ (Habermas 2008, 99).

Die aktive Nichteinbeziehung der Bürger in politisch heiklen Fragen ist daher im hohen Ausmaße geeignet, dem Entstehen der Europäischen Öffentlichkeit einen schweren Rückschlag zu versetzen.

9.4 Zwischenergebnis

Das europäische Primärrecht verankert einige Möglichkeiten für die Unionsbürger, direkt oder indirekt Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu nehmen. Voraussetzung für die Ausübung dieser politischen Rechte ist jedoch in den meisten Fällen die Unionsbürgerschaft, die sich von der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates ableitet. Die genannten Einflussmöglichkeiten haben daher zu einem großen Teil nur Auswirkungen auf einen Teil der Europäischen Öffentlichkeit, nämlich den der Gesamtheit der Unionsbürger. Staatsbürger aus Drittländern können grundsätzlich an diesen durch das Europarecht verliehenen politischen Rechten nicht teilhaben.

Durch die strukturelle Stärkung des Europäischen Parlaments – vor allem im Zuge der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte, bei der Wahl des Kommissionspräsidenten und der Gleichstellung hinsichtlich der Befugnisse bei der im Haushaltsrecht – spielt auch die Stimme des Einzelnen eine größere Rolle im politischen Entscheidungsprozess. Sollte es gelingen, die derzeitige geringe Wahlbeteiligung zu erhöhen, würde dies ebenso die Legitimation des Europäischen Parlaments unterstützen. So auch *Habermas* (2008):

„Gewiss, die Kompetenzen des EU-Parlaments sollen erweitert werden, aber die Bürger haben ähnliche Kompetenzzuwächse auch in der Vergangenheit nicht wahrgenommen und nicht wahrnehmen können“ (Habermas 2008, 99).

Insofern kann man vermuten, dass

„eine Erweiterung der unmittelbaren Entscheidungsmacht der Bürger – sei es durch direkte Wahlen, sei es durch eine Stärkung des Parlaments – die politischen Akteure zu einer Legitimation ihrer Handlungsoptionen vor den Bürgern zwingt, und damit die öffentliche Debatte in Gang gesetzt wird“ (Gerhards 2002, 20).

Hierfür notwendig sind m.E. aber ein verbessertes mediales Auftreten der Unionsorgane und die Direktwahl Europäischer Parteien und Wahlprogramme. Skeptisch aber auch hier *Habermas* (2008):

„Solange sich nicht im Rahmen der nationalen Öffentlichkeiten das übliche Spektrum der Meinungsbildung um einschlägige Themen erweitert und solange sich nicht die nationalen Öffentlichkeiten selbst füreinander öffnen, können die Bürger von einer formal gestärkten Stellung des Parlaments keinen Gebrauch machen“ (Habermas 2008, 99f).

Weiterhin problematisch erscheint nach *Gerhards* hierbei, dass die auf europäischer Ebene getroffenen Entscheidungen von der unterlegenen

Minderheit akzeptiert werden müsste; diese Bereitschaft ist aber vor allem aufgrund des fehlenden europäischen *demos* (Wir-Bewusstsein, Identität) unwahrscheinlich. Der Demokratisierung der EU seien daher Grenzen gesetzt (Gerhards 2002, 22).

Die Einflussmöglichkeiten über die Akteure der Zivilgesellschaft sind zwar vielfältig, dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen dass die Partizipation via Lobbying in den meisten Fällen *hinter verschlossenen Türen* stattfindet und sich einem öffentlichen Dialog eher entzieht. Zudem ist zu vermuten, dass sich im politischen Prozess überwiegend ressourcenstärkere Akteure der Industrie – also stets Vertreter von Partikularinteressen – durchsetzen und eine Vermittlung öffentlicher Interessen kaum bis gar nicht stattfindet. Bislang gibt es kein sichtbares Forum, in dem die Interessenvertreter diese Fragen Öffentlichkeitstauglich diskutieren; „eine gesamteuropäische politische Kultur mit europaweiten politischen Zusammenschlüssen und Grundlagen hat sich noch nicht in vollem Umfang herausgebildet“ (Kom 2006, 5). Die Datenbank bezüglich der aktuell (freiwillig) gemeldeten Lobbyisten ist hierbei jedoch als kleiner Fortschritt in Richtung erhöhter Transparenz zu sehen.

Hinsichtlich der Europäischen Bürgerinitiative ist zu vermerken, dass dieser – ebenso wie den Rechten der GRC – eine besondere Identitätsstiftende Wirkung zukommen kann. Schon die Voraussetzungen für die Einbringung einer solchen Initiative setzen einen gewissen Mindestdialog zwischen den Vertretern der mitgliedstaatlichen Interessenvertretungen voraus. Besonders in den Politiken, in denen sich die Unionsbürger mehr von der EU erwartet, kann die GRC zukünftig eine größere Rolle spielen. Wie oben schon erwähnt, fördern z.B. grundlegende Prinzipien eines anerkannten *Europäischen Sozialmodells* die Schaffung einer Europäischen Öffentlichkeit.

Die häufig geforderte Installierung der Möglichkeit europaweiter Referenda wurde durch den Vertrag von Lissabon nicht verwirklicht. Ein solches Referendum hätte bei ausreichender Inanspruchnahme potentiell bedeutende Auswirkungen auf die Einflussmöglichkeiten der Unionsbürger.

10. Potentielle Auswirkungen auf die *politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln*

Anhand der nachstehenden Unterkapitel soll geklärt werden, ob die Veränderung normativer Rahmenbedingungen geeignet ist, sich potentiell begünstigend auf die Ressourcen und Präferenzen der *politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln*, auszuwirken.

10.1 Allgemeines

Den dritten *Gerhardschen* Faktor für das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit fokussiert auf die politischen Akteure selbst. Hierbei ist erstens zu untersuchen, inwieweit diese über Ressourcen verfügen um deren Tätigkeiten medial darzustellen und zweitens, welche Anreize diese haben, eben dies zu tun. Die Notwendigkeit der aktiven Vermittlung der Unionsorgane betont auch *Habermas* (2008):

„Es genügt nicht, dass gemeinsame Politiken in Brüssel und Straßburg institutionalisiert sind und dass die europäischen Bürger über die Wahl eines Parlaments mit eigenen Fraktionen Einfluss auf diese Politiken nehmen können. Damit die Bürger von ihrem Wahlrecht faktisch Gebrauch machen und damit die im Verlaufe dieser Praxis ein Bewusstsein der Zusammengehörigkeit ausbilden können, müssen die europäischen Entscheidungsprozesse innerhalb der bestehenden nationalen Öffentlichkeiten sichtbar und zugänglich gemacht werden“ (Habermas 2008, 107).

Gegenstand der Analyse sind analog zu *Gerhards* Ausführungen (2002) die Akteure der Zivilgesellschaft sowie die Akteure des unionalen Normsetzungsverfahrens: Die Europäische Kommission, der Ministerrat und das Europäische Parlament. Die Ressourcen und Präferenzen für die mediale Vermittlung werden je nach Akteur gebündelt untersucht.

10.2 Mediale Vermittlung von Interessensgruppen und sozialen Bewegungen

Die *Ressourcen* der Interessensgruppen und soziale Bewegungen sind kaum abzuschätzen. Dies schon deshalb, da bislang kein verpflichtendes Lobbyingregister auf europäischer Ebene existiert und die dortigen Angaben daher nur einen Bruchteil aller finanziellen Unterstützungen abbilden (Humborg 2008). 2008 wurden allerdings etwa 15.000 in Brüssel tätige Lobbyisten

geschätzt.⁹⁷ Die Vertreter der Zivilgesellschaft bilden hierbei eine heterogene Gruppe:

„Die Zusammensetzung der europäischen Interessenlandschaft reicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmensvertretungen, Gewerkschaften, regionalen Gruppen, Umweltorganisationen, humanitären und gemeinnützigen Einrichtungen und Verbraucherschutzorganisationen bis hin zu Koalitionen zwischen Mitgliedern verschiedener Kategorien, wie beispielsweise dem Verband europäischer Biertrinker. Zählt man Wirtschafts-, Agrar- und Berufsverbände zusammen, zeigt sich allerdings, dass etwa 70 Prozent der organisierten Interessenvertretungen wirtschaftliche Ziele verfolgen“ (Woll 2006).

Damit dürfte auch die Ressourcenaufteilung dementsprechend heterogen ausgestaltet sein. Gemessen an der Vielzahl der europäischen Interessenverbänden und der auf europäischer Ebene organisierten Verbandslandschaft (für konkrete Zahlen siehe u.a. Platzer 2008) kann das Vorliegen von ausreichenden Ressourcen für die mediale Vermittlung angenommen werden (Gerhards 2002, 20).

Die *Präferenzen* der Interessensgruppen und soziale Bewegungen, sich selbst medial zu vermitteln werden wohl am jeweiligen Einzelfall zu messen sein. Prinzipiell existieren zwei Möglichkeiten für diese Akteure ihre Interessen durchzusetzen: Einerseits durch Lobbying, andererseits durch die Mobilisierung öffentlicher Meinung via Massenmedien (Gerhards 2002, 20). Wie Gerhards (2002) ausführt, dürfte erstere Möglichkeit weitaus häufiger in Anspruch genommen werden. Dies lässt sich insbesondere mit dem strukturellen Gefüge der Union erklären, das schließlich eine Vielzahl von Untergremien bereitstellt, in denen Interessengruppen deren Interessen leicht vermitteln können. Auch dürfte die Europäische Kommission der Lobbyarbeit grundsätzlich in vielen Fällen entgegenkommen (Gerhards 2002, 20). Die Offenheit der „europäischen politischen Gelegenheitsstruktur für Lobbying bedeutet aber im Gegenzug ein relativ geringes Interesse der Interessensgruppen, über die Mobilisierung der Medien ihre Themen und Interessen zu lancieren“ (Gerhards 2002, 21).

Wie oben schon angedeutet, macht gerade diese abgeschirmte Lobbying-tätigkeit der politischen Akteure den Nutzen für die Europäische Öffentlichkeit weitgehend

⁹⁷ Siehe <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=IM-PRESS&reference=20080414FCS26495> [11.12.2010].

zunichte („Die gesamte Branche lebt bislang von gezielter Intransparenz“; Leif 2010, 9). Einerseits verfällt der politische Entscheidungsprozess wiederum in Intransparenz, andererseits wird die Zuordnung der Verantwortlichkeiten der Akteure erneut erschwert. Gerade das sich seit längerer Zeit in Diskussion befindliche verpflichtende Register für Lobbyisten könnte eine höhere mediale Vermittlung dieser Akteure bewirken. Das derzeit bestehende freiwillige Register bietet dem gegenüber nur einen wenig aussagekräftigen Einblick in die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten des europäischen Lobbyismus.

Ebenso wäre es möglich, die Grenzen der Lobbyismusbearbeitung durch einen Verhaltenskodex zu ziehen und in diesem Zusammenhang „verbindlich auf illegale Einflussnahme, auf politischen Druck auf Abgeordnete und politische Akteure oder frisierte Studien oder gar die Gewährung von Privilegien und Spenden an potenzielle Partner in der Politik verzichten“ (Leif 2010, 8f). Des Weiteren könnte eine obligatorische Berichterstattung an die Öffentlichkeit via Medien geschaffen werden, um andere Akteure der Zivilgesellschaft zu befähigen, das getätigte Lobbying nachträglich zu kontrollieren. Zur Konsultation der Akteure der Zivilgesellschaft siehe unten.

10.3 Mediale Vermittlung von Unionsorganen

Mit der steigenden Erkenntnis der Notwendigkeit des medialen Auftritts der EU-Organen hat sich auch die diesbezügliche *Ressourcenausstattung* dieser Entwicklung angepasst. Beispielsweise hat das Europäische Parlament 87 Mio. € unter dem Budgetposten *Produktion & Verbreitung-Öffentlichkeitsarbeit* ausgegeben.⁹⁸ Auch die Ressourcen der Europäischen Kommission für mediale Vermittlung sind seit 1994 deutlich angestiegen (Gerhards 2002, 21). Da die mediale Vermittlung im Ministerrat insbesondere durch die darin vertretenen nationalen Regierungsvertreter geschieht, sind hierbei vor allem die jeweiligen nationalen Ressourcen heranzuziehen. Grundsätzlich kann behauptet werden, dass die Ressourcenausstattung der Unionsorgane für Öffentlichkeitsarbeit ausreichend vorhanden ist, um die Öffentlichkeit über deren Tätigkeiten zu informieren.

⁹⁸ Siehe Gesamthaushaltsplan 2010 unter http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2010_VOL2/DE/index.html [10.12.2010].

Hinsichtlich der *Präferenzen* der Unionsorgane, sich selbst medial zu vermitteln, kann vorweg auf Art 13 Abs. 1 EUVneu Bezug genommen werden:

„Die Union verfügt über einen institutionellen Rahmen, der zum Zweck hat, ihren Werten Geltung zu verschaffen, ihre Ziele zu verfolgen, ihren Interessen, denen ihrer Bürgerinnen und Bürger und denen der Mitgliedstaaten zu dienen sowie die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität ihrer Politik und ihrer Maßnahmen sicherzustellen“ (Art. 13 Abs. 1 EUVneu).

Die Unionsorgane sind daher schon primärrechtlich gezwungen, den Interessen der Bürger zu dienen. Inwieweit den normativen Vorgaben gefolgt und ob diese medial vermittelt wird, soll die kurze Untersuchung der bedeutendsten Akteure des europäischen Gesetzgebungsverfahrens unter a)- c) zeigen.

Zur Vollständigkeit und in Berücksichtigung der medialen Vermittlung der Akteure sollte zudem auf die Erhebungen des Eurobarometers (Herbst 2009) hinsichtlich der Kenntnisse und des Vertrauens der Unionsbürger in die Unionsorgane hingewiesen werden: Gemessen an der Kenntnis der Unionsorgane schafft es das Europäische Parlament am besten, sich medial zu vermitteln. 89% der befragten Unionsbürger gaben hierbei an, dieses Gremium prinzipiell zu kennen. Etwas deutlicher dahinter finden sich die Europäische Kommission (79%) und die Europäische Zentralbank (76%) wieder. Etwas abgeschlagen liegt hierbei der Ministerrat mit nur 66% Kenntnis. Auch bezüglich des Vertrauens in die EU- Organe führt das Europäische Parlament die Liste an: 50% der Befragten vertrauen demnach dem Europäischen Parlament, dicht gefolgt von der Europäischen Kommission (46%) und der Europäischen Zentralbank (44%). Auch hier findet sich der Ministerrat an letzter Stelle (41%).

Besonders seit dem Jahr 2005 wurde das Problem der medialen Kommunikation von der Europäischen Kommission aufgenommen und diesem mit dem 2006 veröffentlichten „Weißbuch eine europäische Kommunikationspolitik“ (Kom 2006) Rechnung getragen:

Nachdem im Sommer 2005 von der Europäischen Kommission der *Aktionsplan Kommunikation* angekündigt wurde, veröffentlichte diese am 1. Februar 2006 das Weißbuch „über eine europäische Kommunikationspolitik“ (Kom 2006), welches in erster Linie den *Aktionsplan für eine Verbesserung der europäischen Kommunikation* (SEK [2005] 985 endgültig) sowie den *Plan ‚D‘* (Kom [2005] 494

endgültig) konkretisierte. Die Kommission spricht damit indirekt das – sich insbesondere durch die gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden neu offenbarte (Seeger 2006, 1)- Europäische Öffentlichkeits- und Demokratiedefizit an und fordert in diesem Sinne die Verbesserung der Kommunikation zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern: „Kommunikation ist für eine gesunde Demokratie lebenswichtig. Sie ist keine Einbahnstraße. Demokratie kann nur dann reibungslos funktionieren, wenn die Bürger über aktuelle Entwicklungen informiert sind und in vollem Umfang daran teilhaben können“ (Kom 2006, 2). Die Kommission stellt hierbei „erstmalig ausführlich den Zusammenhang zwischen einer europäischen Öffentlichkeit und dem Funktionieren einer europäischen Demokratie“ (Seeger 2006, 4) dar.

Die Kommission zählt im Weißbuch einige – die angesprochene Kommunikation mit den Bürgern fördernde – Aktionspunkte wie insbesondere Stärkung der Vertretungen der Kommission, die Verbesserung der internen Koordination und Planung, die Verwendung einer bürgernahen Sprache, eine effektivere Präsentation sowie die Einrichtung von mehr Anlaufstellen für die Bürger, auf (Kom 2006, 2). Das Defizit an europäischer Kommunikation wird im Weißbuch darauf zurückgeführt, dass die Institutionen den Bürgern nicht genug zuhören, sondern primär versuchen, die EU-Politiken an diese zu vermitteln. Zudem erkennt die Kommission, dass es sich bei der bestehenden *öffentlichen Sphäre* um eine Ansammlung *nationaler Sphären* handelt, die ebenso von den nationalen Medien – zum Teil aufgrund der Sprachbarrieren - vermittelt wird (vgl. Kom 2006, 4f). Daher schlägt die Kommission einen neuen Ansatz der Kommunikationspolitik vor:

„Die EU sollte eine eigenständige Kommunikationspolitik im Dienste der Bürger entwickeln. Grundlage dafür sollte ein wirklicher Dialog zwischen den Menschen und den politischen Entscheidungsträgern sowie eine lebendige Diskussion zwischen den Bürgern selbst sein. Menschen aus allen Gesellschaftsschichten sollten das Recht auf ausgewogene und umfassende Informationen über die Europäische Union haben und darauf vertrauen können, dass ihre Ansichten und Anliegen bei den EU-Institutionen Gehör finden“ (Kom 2006, 4).

Hierfür nennt die Kommission fünf zu vollziehende Maßnahmen:

1. Gemeinsame Grundsätze festlegen
2. Die Rolle der Bürger stärken
3. Mit den Medien zusammenarbeiten und neue Technologien nutzen

4. Ein klares Bild von der öffentlichen Meinung in Europa gewinnen.
5. Die Aufgabe gemeinsam angesehen.

Unter der *Festlegung der gemeinsamen Grundsätze* versteht die Kommission insbesondere die Beachtung der Grundrechtecharta der Union (die mit dem Vertrag von Lissabon in Primärrechtsrang gehoben wurde) und das damit verbundene Recht auf Information sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 11 GRC). Zudem müssen die Adressaten des Weißbuches sicherstellen, dass alle Bürger der Union⁹⁹ in den politischen Prozess *einbezogen* werden und deren kulturelle *Vielfalt* berücksichtigt wird. Hierbei fordert die Kommission den einzelnen Bürger zur Aktivität und zur *Teilnahme* am Dialog auf (vgl. Kom 2006, 6). Kritisiert wurde hierbei insbesondere der stete Konjunktiv, der sich durch die gesamte Publikation zieht (Seeger 2006, 5). Die Kommission umgeht dabei strikte Forderungen und rezitiert an manchen Stellen bloß die Grundprinzipien der Union, ohne konkret auf die praktische Umsetzung einzugehen.

Um die *Rolle der Bürger stärken* zu können, beabsichtigt die Kommission einerseits die *politische Bildung*, andererseits das *gegenseitige Vertrauen* und das Verhältnis zwischen Bürgern und *öffentlichen Einrichtungen* zu fördern. Zum ersteren nennt die Kommission bestehende Projekte wie etwa die Schüler- und Studentenaustauschprogramme *Sokrates* und *Erasmus*, sowie das Programm *BürgerInnen für Europa*. So sehr die Erkenntnis der Kommission, die politische Bildung in der EU fördern zu müssen, zu befürworten ist, verweist diese bloß auf die Verantwortung der Mitgliedstaaten, dies im Zuge ihrer Bildungspolitik durchzusetzen. Insbesondere mit den Schlagwort des erhöhten Vertrauens

„reagierte die Kommission auf alarmierende Umfrageergebnisse, die neben der Ablehnung der Verfassung eine viel tiefer gelegene Akzeptanzkrise der EU offenbarten“ (Seeger 2006, 3).

Hinsichtlich der zu schaffenden Bürgernähe der EU und der Serviceorientierung der öffentlichen Einrichtungen erwähnt das Weißbuch die *Mindeststandards für Konsultationen* sowie die *Europäische Transparenzinitiative* (Kom 2006, 8).

Unter dem Punkt *Zusammenarbeit mit den Medien* erwähnt die Kommission den Mangel an *Personalisierung* der europäischen Politik, die Berücksichtigung der *nationalen, regionalen und lokalen Dimension* von Ereignissen sowie die

⁹⁹ Die Kommission spricht hier jene Gruppen an, die die systematisch von der Beteiligung an der öffentlichen Sphäre ausgeschlossen sein könnten, wie Minderheiten und Menschen mit Behinderungen.

Notwendigkeit der Nutzung *neuer Technologien* wie etwa des Internets (Kom 2006, 10f). Bezüglich der Beobachtung der *öffentlichen Meinung* verweist das Weißbuch auf die Umfragen des *Eurobarometers* und schlägt vor, ein *Netzwerk nationaler Sachverständiger* im Bereich der Meinungsforschung aufzubauen oder ein *Europäisches Meinungsforschungsinstitut* einzurichten (vgl. Kom 2006, 12). Letztere Forderung wurde jedoch sofort nach Veröffentlichung des Weißbuches nach Protest der Journalistenbranche zurückgezogen (Seeger 2006, 4): „Mit ihrem Vorschlag zur Errichtung einer eigenen Nachrichtenagentur handelt sie [die Kommission, Anm.] sich jedoch prompt den Vorwurf der versuchten Manipulation und Steuerung ein. Hier muss die Kommission deutlich klarstellen, dass es ihr nicht um Propaganda und den werbeartigen „Verkauf“ europäischer Ideen geht. Sie muss betonen, dass ihre Politikvermittlungsaktivitäten sowohl die Kosten als auch den Nutzen einer Politikmaßnahme herausstellen und Mechanismen zur Einbeziehung von Kritik bereitstellen“ (Seeger 2006, 6).

Schließlich appelliert die Kommission an die Mitgliedstaaten, deren regionale und lokalen Behörden, die übrigen EU-Institutionen sowie an die Zivilgesellschaft und die politischen Parteien, man möge zusammen - finanzieller oder operativer Natur - an der Kreation einer *europäischen öffentlichen Sphäre* arbeiten (Kom 2006, 13f). Der Beitrag der Kommission solle sich hierbei jedenfalls auf Der Beitrag der Kommission solle sich dabei „überwiegend auf die finanzielle Unterstützung von Kommunikationsmaßnahmen beschränken“ (Seeger 2006, 5).

Die im *Aktionsplan Kommunikation* erwähnte Stärkung der Kommissionsvertretungen in den Mitgliedstaaten ist insgesamt als positiv zu beurteilen, da diese sich unter Umständen „neben den nationalen Regierungen als eigenständige Kommunikatoren“ (Seeger 2006, 6) zu platzieren vermögen und ihnen dadurch die Möglichkeit zukommt, auf Events jedweder Art den Bürgern europäische Themen zu vermitteln. Die Kommission könnte es „mit Hilfe dieser Dezentralisierungsstrategie schaffen, sich nach und nach ins Bewusstsein der Bürger zu rücken und eine eigene Öffentlichkeit zu erzeugen“ (Seeger 2006, 6).

Nachstehend soll kurz darauf eingegangen werden, inwieweit sich die einzelnen Unionsorgane der öffentlichen Debatte aussetzen bzw. sich selbst medial vermitteln:

a) Europäische Kommission

Nach der Untersuchung von *Gerhards* (2002) ist die Öffentlichkeitsorientierung der Kommission trotz guter Ressourcenausstattung aus strukturellen Gründen recht schwach ausgebildet. Da die einzelnen Kommissare im Gegensatz zum Europäischen Parlament nicht direkt von den Unionsbürgern gewählt werden,

„entfällt für die Kommissare die Notwendigkeit, sich über die Öffentlichkeit vermittelt um die Zustimmung der Bürger bemühen zu müssen, eine strukturell angelegten Öffentlichkeitsabstinenz der Kommission ist die Folge“ (Gerhards 2002, 21).

Durch den Vertrag von Lissabon wird die Europäische Kommission nunmehr näher an das Europäische Parlament gebunden, da diesem nun die Wahl des Kommissionspräsidenten obliegt. Das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates hat sich hierbei am Wahlergebnis zum Europaparlament zu orientieren (Art. 17 Abs. 7 EUVneu).

Die direkte Legitimation des Europäischen Parlaments kann sich daher auf die Kommission auswirken sollte es gelingen, über den Kommissionspräsidenten wesentlichen politischen Einfluss auf das Kollegium zu nehmen (Nettesheim 2009, 57f). Durch die gestärkte Position des Kommissionspräsidenten dürfte dies gelingen.

Auswirkungen auf die mediale Vermittlung der Kommission könnten vor allem daraus resultieren, dass die im Europaparlament vertretenen Parteien schon im Vorfeld Kandidaten für den zukünftigen Kommissionspräsidenten nennen und sich dieser auch nach der Wahl hinsichtlich seiner politischen Agenden regelmäßig deklarieren muss. Eine solche mediale Vermittlung kann jedoch nicht förmlich erzwungen werden.

Im Lichte ihres Initiativrechts ist die Europäische Kommission jedoch primärrechtlich dazu verpflichtet, umfangreiche Anhörungen durchzuführen, bevor diese einen Gesetzgebungsakt vorschlägt (Art. 2 PAGSV). Das Europäische Parlament führte hierzu aus, dass Konsultationen „immer nur eine Ergänzung und kein Ersatz für die Verfahren und Entscheidungen der gesetzgebenden und demokratisch legitimierten Institutionen sein“ (EP 2001,

10) können, womit die Beschränkung der Einbindung der Betroffenen auf „umfangreiche Anhörungen“ nicht im Spannungsfeld mit Art. 10 EUVneu stehe. Ein *Stimmrecht* für die betroffenen Parteien lässt sich aus den primärrechtlichen Verankerungen hinsichtlich der Konsultation daher nicht ableiten. Um der Konsultation einen formalen Rahmen zu geben, hat die Kommission unverbindliche Mindeststandards für die Konsultation der Zivilgesellschaft veröffentlicht (Kom 2002). Durch die Unverbindlichkeit der von der Kommission vorgelegten Mindeststandards ist eine effektive Kontrolle des Konsultationsprozesses nicht möglich und eine tendenziell selektive Konsultationskultur zu erwarten.

Die Präferenzen der Kommission, sich selbst medial zu vermitteln sind daher nur ansatzweise gegeben. Den Plan, die mediale Vermittlung ihrer Tätigkeiten dennoch zu erhöhen, hat die Kommission allerdings oft durchklingen lassen (Seeger 2006, 5f).

b) Ministerrat

Im Gegensatz zur Europäischen Kommission legitimieren sich die im Ministerrat vertretenen Regierungsmitglieder über die nationalen Parlamente, und somit indirekt über das nationale Wahlvolk. Es gibt daher einen prinzipiellen Anreiz der im Gremium vertretenen Fachminister, sich verstärkt medial zu präsentieren. Dieser medialen Vermittlung stand in der Vergangenheit die Nicht-Öffentlichkeit der Ministerratstagungen entgegen. Die Ergebnisse der Tagung wurden damit zumeist in Einvernehmlichkeit präsentiert und über verhandelte Konflikte geschwiegen (Gerhards 2002, 21).

Nach dem Vertrag von Lissabon wird sich dieser Umstand dahingehend ändern, dass der Ministerrat dann obligatorisch öffentlich zu tagen hat, wenn er über Gesetzgebungsakte beschließt (Art. 16 Abs. 8 EUVneu). Problematisch an dieser Lösung ist, dass die Ratssitzung dadurch in zwei Teile zu spalten ist: Die Beratungen über Nicht-Gesetzgebungsakte bleiben daher im Verborgenen. Ob sich dadurch Konfliktträchtige Themen zukünftig in den abgeschirmten Bereich verlagern, bleibt bislang offen. Die Gefahr, dass Konflikte daher schon im geheimen Vorfeld diskutiert werden, bleibt jedenfalls vorhanden.

Die Öffentlichkeit der Ratssitzungen zieht jedoch auch die Gefahr populistischer Argumente mit sich, da sich die Minister genötigt fühlen könnten, sich vor ihrer Wählerschaft stets zu rechtfertigen: „Dies macht die Betonung nationaler Interessen auf Kosten einer europäischen Orientierung wahrscheinlich“ (Gerhards 2002, 21). Dies würde wohl die Konsensfindung zukünftig erschweren und die Effektivität der Union schwächen. Der Ministerrat hat somit ein strukturell stärkeres Interesse an einer Öffentlichkeitsarbeit als die Kommission; „dieses ist aber nationalstaatlich und nicht europäisch orientiert“ (Gerhards 2002, 21). Sollten sich die Fachminister in öffentlichen Debatten nicht in nationalen Interessen verlaufen sondern Gesamt-europäische Argumente liefern, könnte dies der positiven medialen Vermittlung des Rates zugute kommen.

Die Präferenzen des Rates, sich selbst medial zu vermitteln, wurden durch die normativen Änderungen des Vertrags von Lissabon gesteigert. Die Art und Weise der Vermittlung bleibt jedoch abzuwarten.

c) Europäisches Parlament

Von den bisher genannten Akteuren verfügt das Europäische Parlament über die wohl größte Öffentlichkeitsneigung. Dies ist schon damit zu erklären, dass dieses von den Bürgern der Union direkt gewählt wird und sich daher laufend für dessen Tätigkeiten rechtfertigen muss. Durch die erhöhten Kompetenzen für das Europäische Parlament und das dadurch mögliche stärkere Auftreten gegenüber Ministerrat und Kommission wird die Öffentlichkeitsorientierung des Europaparlaments noch weiter vorangetrieben werden können. Wichtig wird es vor allem aber sein, auch die abweichenden Meinungen der parlamentarischen Opposition nach außen zu tragen, da nur dann eine differenzierte Debatte über europäische Themen zu erwarten ist.

Zudem kann das Europäische Parlament dessen Machtposition im politischen System der EU betonen. Dadurch könnte eine erhöhte Aufmerksamkeit des Publikums zu erreichen sein:

„Obwohl die Bürger das Recht haben, die Mitglieder des Europäischen Parlaments zu wählen, sind sie häufig der Ansicht, dass sie selbst kaum Gelegenheit haben, sich zu europäischen Themen Gehör zu verschaffen“ (Kom 2006, 5).

Sollte es das Parlament schaffen, seine Tätigkeiten noch mehr zu vermitteln, so könnte dies auch die Bereitschaft der Unionsbürger erhöhen, sich über europäische Themen aktiv zu informieren.

Die Präferenzen des Europäischen Parlaments, sich medial zu vermitteln sind daher gegeben und werden durch den Vertrag von Lissabon noch gestärkt.

10.4 Zwischenergebnis

Gerhards resümierte im Jahr 2002 noch wie folgt:

„Eine zentrale Erklärung für die geringe Öffentlichkeitsneigung der Akteure des Zentrums der EU, und damit für das Öffentlichkeitsdefizit der EU, liegt nach meiner Ansicht darin, dass diese nicht gezwungen sind, für sich und ihre Themen und in Konkurrenz zu anderen Akteuren vor den Bürgern öffentlich zu werben“ (Gerhards 2002, 22).

Die Bereitschaft der Akteure dürfte sich jedoch im Laufe der Jahre stark erhöht haben. Dies gilt jedoch nur für die EU-Organe, deren Bedürfnis nach erhöhter Legitimation auch im Primärrecht Wiederhall gefunden haben. Einerseits wurde der Kommissionspräsident enger an das direkt legitimierte Europäische Parlament gebunden, wodurch unter Umständen eine noch häufigere aktive mediale Vermittlung der Kommission erreicht werden kann. Andererseits rückt das Europäische Parlament durch die Erhöhung der Kompetenzen selbst immer mehr in den Mittelpunkt des europäischen Geschehens, woraus ebenso eine erhöhte mediale Vermittlung resultiert. Auch der häufige Vorwurf der Intransparenz der Ministerratssitzungen wird durch den Lissabonner Reformvertrag im Zuge der Verpflichtung des Rates, in bestimmten Fällen öffentlich zu tagen, abgeschwächt.

Andere politische Akteure wie Interessengruppen und soziale Verbände agieren trotz wohl ausreichender Ressourcen primär weiterhin abgeschirmt von der Öffentlichkeit. Ein verpflichtendes öffentliches Register oder sonstige Regulatorien für Lobbying wurde durch den Vertrag nicht verankert.

11. Conclusio

Während die Theorien zum Begriff und zur Ausgestaltung der Öffentlichkeit im nationalstaatlichen Zusammenhang unter anderem auf einem *demos*, einer Sprachengemeinschaft und Massenmedien aufbauen können, muss sich die

Konzeptualisierung einer Theorie der *Europäischen Öffentlichkeit* anhand anderer - vermeintlich schwieriger zu fassenden - Rahmenbedingungen orientieren. Der Zugang über die Definition der ***Europäischen Öffentlichkeit*** als ***Raum zwischen Sprechern und Publikum, dessen Zugang prinzipiell offen ist und in dem sich individuelle und kollektive Akteure aus dem politischen Raum der EU vor einem breiten Publikum zu europäischen politischen Themen äußern*** (Jarren/Donges 2006, 96; Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60; Scharkow 2005, 5) beinhaltet den Vorteil der Miteinbeziehung der europäischen politischen Dimension und der Verknüpfung des Verständnisses von Öffentlichkeit als *Raum* sowie als *Kommunikationsprozess*, lässt aber ebenso die theoretische Aufsplitterung in Teilöffentlichkeiten (z.B. bei Debatte um Branchenspezifische Themen) grundsätzlich zu.

Um die Europäische Öffentlichkeit einer theoretischen Untersuchung zugänglich zu machen, wurde in der gegenständlichen Forschungsarbeit das Modell der ***Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten*** (Gerhards 2002, 9) herangezogen. Dieses setzt prinzipiell weder die aktive Unterstützung von Massenmedien, noch die Entwicklung einer gemeinsamen europaweiten Sprachgemeinschaft, noch die Begründung eines gemeinsamen *demos* voraus. Nach dem Ansatz der Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten beziehen sich die politischen Akteure zwar weiterhin auf nationale Thematiken, lassen aber einen erhöhten Grad an *Europäisierung* erkennen:

„Eine Europäisierung der nationalen Öffentlichkeiten würde dann vorliegen, wenn in den nationalen Öffentlichkeiten im Zeitverlauf auch immer stärker von den europäischen Entscheidungen und den die Entscheidung treffenden Eliten berichtet würde“ (Gerhards 2002, 9).

Dieses Modell verfolgt daher einen starken vertikalen Ansatz und fordert einen erhöhten Kommunikationsfluss von der europäischen Ebene in die nationalen Öffentlichkeiten.

Engt man den Begriff nun anhand des Modells der Summe der *Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten* (Gerhards 2002) ein und beleuchtet man diese unter dem Blickwinkel der drei ***Gerhardschen Faktoren*** zur Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit, namentlich der ***Ressourcen und Präferenzen*** für

eine **europäische Berichterstattung**, der Ressourcen und Präferenzen für die **Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen** sowie den Ressourcen und Präferenzen der **politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln**, so lässt sich grundlegend feststellen, dass Modifikationen der rechtlichen Rahmenbedingungen die einzelnen Elemente der normativen Erwartungen an die Europäische Öffentlichkeit potentiell durchdringen oder zumindest tangieren.

Die drei *Gerhardschen* Kriterien der Europäischen Öffentlichkeit unterscheiden stets in verfügbare Ressourcen und den Präferenzen, also jenen Faktoren, die einen Anreiz setzen, das zu realisierende Element der Öffentlichkeit zu verfolgen. Die Ressourcen und Präferenzen für eine *europäische Berichterstattung* sind in erster Linie an den europäischen Journalismus adressiert, während sich der Faktor der *Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen* grundsätzlich an die Unionsbürger richtet und die Ressourcen und Präferenzen der *politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln* primär die politischen Akteure der Europäischen Union trifft.

Im Zuge der Forschungsarbeit wurde festgestellt, dass die Ressourcen für eine **europäische Berichterstattung** ausreichend vorhanden sind. Außerdem befassen sich auch die politischen Akteure vermehrt mit der Förderung des europäischen Journalismus, was die Rahmenbedingungen für die Europäische Berichterstattung laufend verbessert. Die Beurteilung der Präferenzen für die Europäische Berichterstattung ist schwieriger darzulegen, da die Rahmenbedingungen des Europäischen Journalismus nur bestimmte Elemente des Nachrichtenwerts – wie z.B. Nähe und Status – direkt berühren. Die direkte Beeinflussung des Nachrichtenwerts (Deter 2006, 32). von europäischen Themen erscheint daher nur ansatzweise tunlich. Hierbei ist jedoch insbesondere daran zu erinnern, dass die Präferenzen im Lichte des Nachrichtenwerts stark mit der vorhandenen Aufmerksamkeit des Publikums zusammenhängen und deren Qualität daher kaum pauschal diagnostiziert werden kann. Sollte jedoch die Aufmerksamkeit des Publikums tendenziell steigen, so wären mit hoher Wahrscheinlichkeit auch die Präferenzen für eine europäische Berichterstattung positiv zu befunden.

Während der Zugang zu Medien, also die Ressourcen für die Aufmerksamkeit des Publikums, in hohem Maße gegeben ist, knüpfen die Präferenzen für die **Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen** nach *Gerhards* (2002) an drei weiteren Subfaktoren an, namentlich der *Betroffenheit der Bürger* von politischen Entscheidungen, der *Personalisierungsmöglichkeit* der Politik sowie den *Einflussmöglichkeiten der Bürger*.

Bei Durchsicht der unionalen Kompetenzen wird schnell klar, dass die objektive **Betroffenheit** der Unionsbürger von politischen Entscheidungen der EU im hohen Ausmaße gegeben ist. Die durch den Vertrag von Lissabon vollzogene weitere Verlagerung von nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene, hat ebenso Auswirkungen auf die objektive Betroffenheit der Bürger. Aus bestimmten Politiken, namentlich jenen, in denen sich die objektive mit der subjektiven Betroffenheit überschneidet – wie etwa in der Sozialpolitik – könnte hieraus tendenziell eine erhöhte Aufmerksamkeit des Publikums resultieren. So auch *Dienel*:

„Wenn Bürgerfreundlichkeit an sozialen Implikationen zu messen ist, liegt es nahe zu behaupten, dass durch die Ausweitung der sozialen Ziele Europa für die Bürgerinnen und Bürger begreifbarer geworden sein muss, da alltägliche Belange und Existenzielles aufgegriffen werden“ (Dienel 2008, 186).

Die objektive Betroffenheit ist daher durch rechtliche Rahmenbedingungen zu steuern. Sollte es gelingen, in diesem Zuge ebenso die subjektive Betroffenheit der Bürger zu berühren und diese ausreichend medial zu vermitteln, wäre eine erhöhte Aufmerksamkeit des Publikums zu erreichen.

Auch das Kriterium der **Personalisierungsmöglichkeiten** wird durch den Vertrag von Lissabon leicht gefördert. So war es eines der erklärten Ziele des Reformvertrages, die Zuständigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten und der EU sowie zwischen den einzelnen Organen der EU besser und transparenter zu regeln. Einige dieser Ziele – wie z.B. die klarere Abgrenzung der Kompetenzen der EU - konnten zum Teil erreicht werden. Die exaktere Abgrenzung der Verbands – und Organkompetenzen kann helfen, getroffene politische Entscheidungen den jeweils zuständigen Akteur zuzurechnen und damit zu personalisieren. Allein durch die Kristallisierung von klaren Sprecher- und

Publikumsrollen wäre der Kommunikationsprozess der Europäischen Öffentlichkeit zu fördern.

Hinsichtlich der *Personalisierung durch prominente Persönlichkeiten* ist anzunehmen, dass hierbei all zu mächtige EU-Positionen von den Mitgliedstaaten bislang verhindert werden. Der normativen Einflussnahme auf die Europäische Öffentlichkeit via Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen sind daher politische Grenzen gesetzt. Eine bislang nicht verwirklichte Möglichkeit dieses Defizit zu beheben wäre unter anderem die Direktwahl bestimmter politischer Positionen, wie etwa die des Präsidenten des Europäischen Rates oder des Kommissionspräsidenten. Ebenso könnte aber auch das verstärkte Auftreten der Vorsitzenden der Europäischen Parteien in nationalen Medien die Personalisierung der europäischen Politik fördern.

Auch betreffend der ***Einflussmöglichkeiten der Bürger*** kann im Vertrag von Lissabon eine Begünstigung des Faktors der *Aufmerksamkeit des Publikums* erkannt werden. Das europäische Primärrecht verankert einige Möglichkeiten für die Unionsbürger, direkt oder indirekt Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu nehmen. Voraussetzung für die Ausübung dieser politischen Rechte ist jedoch in den meisten Fällen die Unionsbürgerschaft, die sich von der Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates ableitet. Die genannten Einflussmöglichkeiten haben daher nur Auswirkungen auf einen Teil der Akteure, die binnen der Europäischen Öffentlichkeit kommunizieren, namentlich den der Gesamtheit der Unionsbürger. Staatsbürger aus Drittländern können grundsätzlich an diesen durch das Europarecht verliehenen politischen Rechten nicht teilhaben.

Durch die strukturelle Stärkung des Europäischen Parlaments – vor allem im Zuge der Ausweitung der Mitentscheidungsrechte, bei der Wahl des Kommissionspräsidenten und der Gleichstellung hinsichtlich der Befugnisse bei der im Haushaltsrecht – spielt auch die Stimme des Einzelnen eine größere Rolle im politischen Entscheidungsprozess. Sollte es gelingen, die derzeitige geringe Wahlbeteiligung zu erhöhen, würde dies ebenso die Legitimation des Europäischen Parlaments unterstützen. So auch *Habermas* (2008):

„Gewiss, die Kompetenzen des EU-Parlaments sollen erweitert werden, aber die Bürger haben ähnliche Kompetenzzuwächse auch in der Vergangenheit nicht wahrgenommen und nicht wahrnehmen können“ (Habermas 2008, 99).

Insofern kann man vermuten, dass

„eine Erweiterung der unmittelbaren Entscheidungsmacht der Bürger – sei es durch direkte Wahlen, sei es durch eine Stärkung des Parlaments – die politischen Akteure zu einer Legitimation ihrer Handlungsoptionen vor den Bürgern zwingt, und damit die öffentliche Debatte in Gang gesetzt wird“ (Gerhards 2002, 20).

Die Einflussmöglichkeiten über die Akteure der *Zivilgesellschaft* sind zwar vielfältig, dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen dass die Partizipation via Lobbying in den meisten Fällen *hinter verschlossenen Türen* stattfindet und sich einem öffentlichen Dialog eher entzieht. Zudem ist zu vermuten, dass sich im politischen Prozess überwiegend ressourcenstärkere Akteure der Industrie – also stets Vertreter von Partikularinteressen – durchsetzen und eine Vermittlung öffentlicher Interessen kaum bis gar nicht stattfindet. Bislang gibt es kein sichtbares Forum, in dem die Interessenvertreter diese Fragen Öffentlichkeitstauglich diskutieren; eine „gesamteuropäische politische Kultur mit europaweiten politischen Zusammenschlüssen und Grundlagen hat sich noch nicht in vollem Umfang herausgebildet“ (Kom 2006, 5). Die Datenbank bezüglich der aktuell (freiwillig) gemeldeten Lobbyisten ist hierbei jedoch als kleiner Fortschritt in Richtung erhöhter Transparenz zu sehen.

Hinsichtlich der Europäischen Bürgerinitiative ist zu vermerken, dass dieser – ebenso wie den Rechten der GRC – eine besondere Identitätsstiftende Wirkung zukommen kann. Schon die Voraussetzungen für die Einbringung einer solchen Initiative setzen einen gewissen Mindestdialog zwischen den Vertretern mitgliedstaatlicher Interessenvertretungen voraus. Besonders in den Politiken, in denen sich die Bürger erhöhte Aktivität von der EU erwarten, kann die GRC als Möglichkeit der Initiierung weiterer Gesetzesvorhaben zukünftig eine größere Rolle spielen. Wie oben schon erwähnt, könnten z.B. grundlegende Prinzipien eines anerkannten *Europäischen Sozialmodells* die Konstituierung der Europäischen Öffentlichkeit fördern.

Die häufig geforderte Installierung der Möglichkeit europaweiter Referenda wurde durch den Vertrag von Lissabon nicht verwirklicht. Ein solches Referendum hätte bei ausreichender Inanspruchnahme potentiell bedeutende Auswirkungen auf die Einflussmöglichkeiten der Unionsbürger.

Auch der dritte Faktor, namentlich die **Ressourcen und Präferenzen der politischen Akteure, sich selbst medial zu verwirklichen**, wird durch die Primärrechtsänderungen wesentlich beeinflusst. Einerseits wird der Kommissionspräsident enger an das direkt vom Unionsvolk gewählte Europäische Parlament gebunden, wodurch eine noch häufigere aktive mediale Vermittlung der Kommission potentiell erreicht werden kann. Andererseits rückt das Europäische Parlament durch die Erhöhung der Kompetenzen selbst immer mehr in den Mittelpunkt der europäischen Politik. Auch der häufige Vorwurf der Intransparenz der Ministerratssitzungen wird durch den Lissabonner Reformvertrag im Zuge der Verpflichtung des Rates, in bestimmten Fällen öffentlich zu tagen, abgeschwächt. Der Ministerrat wird dadurch indirekt gezwungen, sich häufiger selbst medial zu vermitteln und zu rechtfertigen.

Schließlich ist festzustellen, dass die **aktive Veränderung normativer Rahmenbedingungen im Lichte des Gerhardschen Ansatzes (2002) theoretisch geeignet ist, die Qualität der Europäischen Öffentlichkeit effektiv zu beeinflussen**. Gerade der Ratifikationsprozess zum Vertrag von Lissabon hat aber ebenso verdeutlicht, dass eine Abschottung der politischen Eliten negative Folgen für das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit haben kann. Sofern am Ziel der Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit festgehalten werden soll, so werden es die politischen Eliten wohl zukünftig riskieren müssen, auch heikle politische Themen in der Öffentlichkeit zu präsentieren und gegebenenfalls die Bürger aktiv mitentscheiden zu lassen.

Literaturverzeichnis

- Adloff, Frank (2005) Zivilgesellschaft - Theorie und politische Praxis, Frankfurt/Main, 2005.
- Barber, Benjamin (1984) Strong Democracy - Participatory Politics for A New Age, Berkeley University of California Press, 1984.
- Barroso, José Manuel (2009) Politische Leitlinien für die nächste Kommission, 03.09. 2009.
- Baumann, Anna (2005) Die zukünftige Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und der Binnenmarkt – verbesserter Schutz vor Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten zugunsten der Integration? in: Hanse Law Review (HanseLR), Vol. 1 No. 1, 2005, S 30-46.
- Berman, Russell (2000) Moderne, Modernismus und Öffentlichkeit 1880-1900 in: Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit - Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart [ua], 2000, S 75-91.
- Bevc, Tobias (2007) Politische Theorie, Bonn, 2007.
- Biaggini, Giovanni (2005) Ausgestaltung und Entwicklungsperspektiven des demokratischen Prinzips in der Schweiz in: Bauer, Hartmut/Huber, Peter M/Sommermann, Karl-Peter (Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen, 2005, S 107-137.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2000) Demokratie als Verfassungsprinzip in: Redaktion Kritische Justiz (Hg.): Demokratie und Grundgesetz, Baden-Baden, 2000, S 8-31.
- Bourdieu, Pierre (1982) Die feinen Unterschiede - Kritik der gesellschaftlichen Urteilskraft, Frankfurt/M, 1982.
- Bourdieu, Pierre (1985) Sozialer Raum und Klassen. Leçon sur la leçon. Frankfurt/M. 1985.
- Brüggemann, Michael (2008) Europäische Öffentlichkeit durch Öffentlichkeitsarbeit? - Die Informationspolitik der Europäischen Kommission, Wiesbaden, 2008.
- Busch, Denise (2005) Das Bild Griechenlands zwischen Fremd- und Selbstwahrnehmung : eine Untersuchung der deutschen und griechischen Presseberichterstattung über die Vorbereitungen für die Olympischen Spiele 2004 in Athen, Erfurt, 2005.
- Calliess, Christian (2005) Optionen zur Demokratisierung der Europäischen Union in: Bauer, Hartmut/Huber, Peter M/Sommermann, Karl-Peter (Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen, 2005, S 281-317.
- Classen, Claus Dieter (2009) Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg.): Europarecht - Ein Studienbuch, München, 2009.
- Crossley, Nick (2004) On systemically distorted communications - Bordieu and the social analysis of public in: Crossley, Nick/Roberts, John Michael (Hg.): After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere, Oxford [ua], 2004, S 88-112.
- Czerwick, Edwin (2008) Systemtheorie der Demokratie: Begriffe und Strukturen im Werk Luhmanns, Wiesbaden, 2008.
- Dahrendorf, Ralf (1974) Pfade aus Utopia. Arbeiten zur Theorie und Methode der Soziologie, München, 1974.
- Däubler, Wolfgang (2008) Die Europäische Union als Wirtschafts- und Sozialgemeinschaft in: Weidenfeld, Werner (Hg.): Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 385-401.

- Der Standard (2009) Belgier Van Rompuy wird Präsident, Britin Ashton Außenministerin, vom 20.11.2009, abzurufen unter: <http://derstandard.at/1256745202705/Schnelle-Entscheidung-Belgier-Van-Rompuy-wird-Praesident-Britin-Ashton-Aussenministerin?seite=2> (28.12.2010).
- Deter, Pascal (2006) Europäische Öffentlichkeit - Online-Medien als mögliche Initialzündung, Saarbrücken, 2006.
- Die Zeit (2009) „Es gibt keine europäische Öffentlichkeit“ - Die Zeit vom 25.05.2009, abzurufen unter: <http://www.zeit.de/online/2009/22/europawahl-Parteienlisten?page=2> (26.11.2010).
- Dienel, Christiane/Overkämping, Sabine (2008) Der Vertrag von Lissabon und die europäische Sozialpolitik in: Leißle, Olaf (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 2008, S 176-194.
- Duve, Freimut/Haller, Michael (2004) Leitbild Unabhängigkeit - Zur Sicherung publizistischer Verantwortung, UVK-Verlag, 2004.
- Eder, Klaus (2000) Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa – Von der Sprachengemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft in: Berliner Journal für Soziologie, 10, 2000, 167-184.
- Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg (1998) „Regieren in Europa jenseits der öffentlichen Kommunikation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa“, in: Kohler-Koch, Beate (Hg): Regieren in entgrenzten Räumen. Sonderheft 29 der PVS, Opladen, 1998, S 321-344.
- Eilders, C./Vollmer, K (2003) Zwischen Deutschland und Europa – Eine empirische Untersuchung zum Grad von Europäisierung und Europa-Unterstützung der meinungsführenden deutschen Zeitungen in: Medien- und Kommunikationswissenschaft, 51(2), 2003, S 250-270.
- Etzioni, Amitai (1997) The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society, New York, 1997.
- EurActiv 2009 „EU krankt an unzureichender Personalisierung“ (Interview mit F. Müntefering am 03.06.2009), abzurufen unter: <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu-krankt-an-unzureichender-personalisierung-001605> (22.07.2010).
- Eurobarometer (diverse) European Commission - Public Opinion, abzurufen unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.
- Europäische Kommission (2001) Komm(2001) 428 endgültig : Europäisches Regieren - ein Weißbuch
- Europäische Kommission (2002) Komm(2002) 704 endgültig: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission.
- Europäische Kommission (2006) Weißbuch „über eine europäische Kommunikationspolitik“; Kom (2006) 35 endgültig.
- Europäische Kommission (2009a) Kom (2009) 622 endgültig: Grünbuch zur Europäischen Bürgerinitiative
- Europäische Kommission (2010) Kom (2010) 119 endgültig: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative
- Europäisches Parlament (2001) EP A5-0399/2001: Bericht über das Weißbuch der Kommission "Europäisches Regieren"

- Europäisches Parlament (2007) Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juni 2007 zu der Roadmap für den Verfassungsprozess, (A6-0197/2007), abzurufen unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2007-0197+0+DOC+XML+V0//DE> (19.07.2010).
- Europäisches Parlament (2010) Entschließung des Europäischen Parlaments zu Journalismus und neuen Medien – Schaffung eines europäischen öffentlichen Raums (2010/2015(INI)), abzurufen unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0223+0+DOC+PDF+V0//DE> (19.07.2010).
- Ferree, Myra Marx (2002) Shaping Abortion Discourse - Democracy and the Public Sphere in Germany an the United States, Cambridge, 2002.
- Ferree, Myra
Marx/Gamson, William/Gerhards, Jürgen/Rucht, Dieter (2002) Four Models of the public sphere in modern democracies in: Theory and Society 31, 2002, S 289-324.
- Fink, Patrick (2009) Zur medialen Selektion politischer Diskurse: Eine Analyse am Beispiel des Diskurses über finanzpolitische Entscheidungen, Diplomarbeit, Norderstedt, 2009.
- Fischer, Klemens H (2005) Der Europäische Verfassungsvertrag – Texte und Kommentar, Baden Baden[ua], 2005.
- Fuchs, Dieter (2000) Demos und Nation in der Europäischen Union in: Klingemann, H-D/Neidhart, F (Hg.): Zur Zukunft der Demokratie – Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, WZB-Jahrbuch 2000, Berlin, 2000, S 215-236.
- Gebhart, Thomas (2002) Direkte Demokratie und Umweltpolitik, Mannheim, 2002.
- Geiger, Stephanie (2005) Europäische Governance-Eine Analyse der Möglichkeiten der Zivilgesellschaft mit einer Darstellung des Konventverfahrens, Marburg, 2005.
- Gerhards, Jürgen (1993) "Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit", Zeitschrift für Soziologie 22, 1993, 96-110.
- Gerhards, Jürgen (1994) "Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch" , Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, Opladen, 1994, 77-105.
- Gerhards, Jürgen (1997) "Diskursive versus liberale Öffentlichkeit: Eine empirische Auseinandersetzung mit Jürgen Habermas", Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 49, 1997, 1-39.
- Gerhards, Jürgen (2000) Europäisierung von Ökonomie und Politik und die Trägheit der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit in: Bach, M (Hg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Opladen, 2000, S 277-305.
- Gerhards, Jürgen (2001) Der Aufstand des Publikums. Eine Systemtheoretische Interpretation des Kulturwandels in Deutschland zwischen 1960 und 1989 in: Zeitschrift für Soziologie, 30. Jg., 2001, S 163-184.
- Gerhards, Jürgen (2002) Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien in: Kaelble, Hartmut/Kirsch, Martin/Schmidt-Gernig, Alexander (Hg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt/Main, 2002, S 135-158.
- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm (1990) Strukturen und Funktionen moderner Öffentlichkeit. Fragestellungen und Ansätze" in: Müller-Dohm, Stefan/Neumann-Braun, Klaus (Hg.): Öffentlichkeit, Kultur, Massenkommunikation, Oldenburg, 1990, S 31-90.

- Gerhards, Jürgen/Neidhardt, Friedhelm/Rucht, Dieter (1998) Zwischen Diskurs und Palaver: Strukturen öffentlicher Meinungsbildung am Beispiel des Abtreibungsdiskurses in der Bundesrepublik, Opladen, 1998.
- Grimm, Dieter (1995) Braucht Europa eine Verfassung? in: Juristen Zeitung 50, 1995, 581-591.
- Gutmann, Amy/Thompson, Dennis (1996) Democracy and Disagreement, Cambridge, 1996.
- Haack, Stefan (2008) Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Vertrag von Lissabon – Rhetorik oder Integrationsschub? in: Leißle, Olaf (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 2008, S 220-233.
- Habermas, Jürgen (1990) Strukturwandel der Öffentlichkeit - Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, Frankfurt/Main, 1990.
- Habermas, Jürgen (1992) Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt/Main, 1992.
- Habermas, Jürgen (2001) Warum braucht Europa eine Verfassung? in: Die Zeit vom 28.06.2001 (Nr.27), S 7.
- Habermas, Jürgen (2002) Wann müssen wir tolerant sein? Über die Konkurrenz von Weltbildern, Werten und Theorien, Festvortrag Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, 29.6.2002, abzurufen unter: http://www.sozialarbeit.fh-dortmund.de/berger/Forschung/downloads/Habermas%20Ratzinger%20Kontroverse.htm#_ftn49 (20.11.2010).
- Habermas, Jürgen (2003) Was bedeutet der Denkmalsturz? In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. April 2003. S 33f.
- Habermas, Jürgen (2007) Wacht auf, schlafende Mehrheiten für eine Vertiefung der Europäischen Union , Interview vom 23.03.2007, dpa, 2007, abzurufen unter: <http://www.perlentaucher.de/artikel/3795.html> (24.11.2010).
- Habermas, Jürgen (2008) Ach, Europa - Kleine Politische Schriften XI, Frankfurt/Main, 2008.
- Härtel, Ines (2006) Handbuch europäische Rechtsetzung, Berlin [ua], 2006.
- Hillenbrand, Olaf (2008) Die Wirtschafts- und Währungsunion in: Weidenfeld, Werner [Hg.]: Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 402-433.
- Hirst, Paul (1993) Associative Democracy, Cambridge, 1993.
- Hohendahl, Peter Uwe (2000a) Die Entstehung der modernen Öffentlichkeit im Zusammenhang mit der Entstehung des modernen Publikums in: Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit - Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart [ua], 2000, S 8-37.
- Hohendahl, Peter Uwe (2000b) Die klassische Öffentlichkeit im Liberalismus 1815-1880 in: Hohendahl, Peter Uwe (Hg.): Öffentlichkeit - Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart [ua], 2000, S 38-53.
- Hölscher, Lucian (1997) Die Öffentlichkeit begegnet sich selbst. Zur Struktur öffentlichen Redens im 18. Jahrhundert zwischen Diskurs- und Sozialgeschichte in: Jäger, Hans Wolf (Hg.): "Öffentlichkeit" im 18. Jahrhundert, Göttingen, 1997, S 11-32.
- Humborg, Christian (2008) Das Instrument des Lobbyistenregisters im Kontext der „European Transparency Initiative“ in: Zeitschrift für Politikberatung Volume 1, Numbers 3-4, Berlin, 2008, 601-608.
- Jarren, Otfried/Donges, Patrick (2006) Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft eine Einführung, Wiesbaden, 2006.

- Jellinek, Georg (1960) Allgemeine Staatslehre, Bad Homburg vor der Höhe, 1960.
- KefK Network (2010) Mediennutzung, Berlin, 2010, abzurufen unter: <http://kefk.org/themen/verbraucher/medien/mediennutzung> (15.12.2010).
- Klaus, Elisabeth (2006) Öffentlichkeitstheorien im europäischen Kontext in: Langenbacher, Wolfgang R.(Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - eine transdisziplinäre Perspektive, Wiesbaden, 2006, S 93-106.
- Klein, Ansgar (2004) Arbeiten am Konzept Zivilgesellschaft in: Klein, Ansgar(Hg): Zivilgesellschaft und Sozialkapital - Herausforderungen politischer und sozialer Integration, Wiesbaden, 2004, 19-22.
- Kleinen-von Königslöw, Katharina (2010) Die Mehrfachsegmentierung der europäischen Öffentlichkeit in: TranState Working Papers No. 138, Bremen [ua], 2010, abzurufen unter: <http://econstor.eu/bitstream/10419/41588/1/639011101.pdf> (16.11.2010).
- Knill,Christoph/Tosun,Jale (2008) Steuerung und Regulierung in der neuen EU in: Leiß,Olaf(Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 2008, S 114-132.
- Kocka, Jürgen (2003) Wege zur politischen Identität Europas. Europäische Öffentlichkeit und europäische Zivilgesellschaft, Berlin, Rede vom 16. Juni 2003, abzurufen unter: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/online/50361.pdf> (26.11.2010).
- Koopmans,Ruud/Erbe,Jessica (2003) Towards a european public sphere? Vertical and Horizontal Dimensions Of Europeanized Political Communication, WZB Discussion Paper SP IV, 2003, 2003-403.
- Koselleck, Reinhart (1973) Kritik und Krise, Heidelberg, 1973.
- Krippendorff, Klaus (1993) Schritte zu einer konstruktivistischen Erkenntnistheorie der Massenkommunikation in: Bentele,Günther/Rühl,Manfred(Hg.): Theorien öffentlicher Kommunikation, München, 1993, S 19-51.
- Latzer,Michael/Saurwein,Florian (2006) Europäisierung durch Medien in: Ansätze und Erkenntnisse der Öffentlichkeitsforschung in: Langenbacher, Wolfgang R.(Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - eine transdisziplinäre Perspektive, Wiesbaden, 2006, S 10-45.
- Leif, Thomas (2010) Lobbying und Politikberatung - Von der Symbiose zur Systemkrise in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 19/2010), S 3-9.
- Leinen, Jo (2008) Das Europäische Parlament und der Vertrag von Lissabon in: Leiß, Olaf (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 2008, S 97-113.
- Liesegang, Torsten (2004) Öffentlichkeit und öffentliche Meinung: Theorien von Kant bis Marx (1780-1850), Würzburg, 2004.
- Lippmann, Walter (2007) Public Opinion, New York, 2007 [1992].
- Löffler, Roland (2003) Norwegen ante portas? Die wieder auflebende Debatte über einen möglichen EU-Beitritt schafft neue Allianzen, 2003, abzurufen unter: http://www.kas.de/wf/doc/kas_1904-544-1-30.pdf (16.11.2010).
- Lönnendonker, Julia (2008) Die große Unbekannte - Journalisten wissen nur wenig über die EU in: Journalistik Journal vom 9.10.2008, abzurufen unter: <http://journalistik-journal.lookingintomedia.com/?p=160> (03.12.2010).
- Luhmann, Niklas (1994) Politische Planung - Aufsätze zur Soziologie von Politik u. Verwaltung, Opladen, 1994.
- Luhmann, Niklas (1997) Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt/M, 1997.

- Luhmann, Niklas (2008) Soziologische Aufklärung 6: Die Soziologie und der Mensch, Wiesbaden, 2008.
- Luhmann, Niklas (2009a) Die Realität der Massenmedien, Wiesbaden, 2009.
- Luhmann, Niklas (2009b) Soziologische Aufklärung 5: Konstruktivistische Perspektiven, Wiesbaden, 2009.
- Lünenborg, Margreth (2004) Europa ohne Öffentlichkeit? in: Löffelholz, Martin(Hg.): Theorien des Journalismus - ein diskursives Handbuch, Wiesbaden, 2004, S 434-450.
- Machill,Marcel/Beiler,Markus /Fischer,Corinna (2006) Europa-Themen in Europas Medien — die Debatte um die europäische Öffentlichkeit. Eine Metaanalyse medieninhaltsanalytischer Studien, in: Langenbucher,Wolfgang R./Latzer,Michael (Hg.): Europäische Öffentlichkeit und medialer Wandel - Eine transdisziplinäre Perspektive, Wiesbaden, 2006, S 132-155.
- Maletzke, Gerhard (1963) Psychologie der Massenkommunikation, Hamburg, 1963
- Mantl, Wolfgang (2004) Öffentlichkeitspflicht im demokratischen Verfassungsstaat in: Österreichische Juristenkommission(Hg.): Recht und Öffentlichkeit, Wien[ua], 2004, S 35-50.
- Meyer, Britta (2005) Frankreich sagt "Non", 2005, abzurufen unter http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/verfassung/archiv/fra_nein.shtml (10.12.2010).
- Meyer, Christoph O (2000) „Ansätze einer europäischen Öffentlichkeit - Länderübergreifender investigativer Journalismus und der Rücktritt der EU-Kommission“ in: Baerns,Barbara/Raupp,Juliana(Hg.): Information und Kommunikation in Europa. Transnational Communication in Europe, Berlin, 2000, S 107-127.
- Millward Brown IMS (2008) Post Lisbon Treaty Referendum Research Findings, 2008, abzurufen unter <http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post%20Lisbon%20Treaty%20Referendum%20Research%20Findings/final%20-%20post%20lisbon%20treaty%20referendum%20research%20findings.pdf> (22.11.2010).
- Mittag, Jürgen (2009) Europawahlen - Europäische Parteien im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (23–24/2009 · 2. Juni 2009), S 42-46.
- Moravcsik, Andrew (1998) The Choice for Europe - Social Purpose And State Power From Messina To Maastricht, New York, 1998.
- Mouffe,Chantal (2005) For an agonistic public sphere, in: Tonder,Lars/Thomassen,Lasse(Hg.): Radical Democracy - Politics between abundance and lack, Manchester, 2005, 123-133.
- Müller-Graff, Peter Christian (2008) Die Kompetenzen in der Europäischen Union in: Weidenfeld,Werner(Hg.): Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 139-164.
- Negt,Oskar/Kluge,Alexander (1978) Öffentlichkeit und Erfahrung - zur Organisationsanalyse von bürgerlicher und proletarischer Öffentlichkeit, Frankfurt/Main, 1978.
- Neidhart, Friedhelm (1994) Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Neidhart, Friedhelm(Hg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen – Sonderheft 34 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 1994, S 7-41.
- Neidhart, Friedhelm (2004) Europäische Öffentlichkeit als Prozess – Herausforderungen für die Theorie, Keynote bei den 10. Kommunikationswissenschaftlichen Tagen „Medialer Wandel und Europäische Öffentlichkeit“ in Wien am 11.November 2004.
- Nettesheim, Martin (2008) Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg.): Europarecht - Ein Studienbuch, München, 2009.

- Neuhold, Christine (2006) European Governance by committees – The implications of comitology on the democratic arena, in: Benz,Arthur/Papadopoulos,Yannis(Ed.): Governance and Democracy – Comparing national, European and international experiences, London, 2006, S 138-157.
- Nicolaysen, Gert (2008) Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld,Werner(Hg.): Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 105-121.
- Nijeboer, Arjen (2005) People's Vengeances – The Dutch Referendum, European Constitutional Law Review, S 393-405, 2005.
- Öhlinger, Theo (2007) Verfassungsrecht, Wien, 2007.
- Oppelland, Torsten (2008) Institutionelle Neuordnung und Demokratisierung in: Leiß, Olaf (Hg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden, 2008, S 79-96.
- Oppermann, Thomas (2009) Oppermann/Classen/Nettesheim (Hg.): Europarecht - Ein Studienbuch, München, 2009.
- Pernthaler, Peter (1986) Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien [ua], 1986.
- Pfetsch,Barbara/Heft,Annett (2009) Europäische Öffentlichkeit - Entwicklung transnationaler Medienkommunikation, In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 23-24/2009), S 36-41
- Piepenbrink, Karen (2001) Politische Ordnungskonzeptionen in der attischen Demokratie des vierten Jahrhunderts v. Chr., Stuttgart, 2001, S 166ff.
- Plake,Klaus/Jansen,Daniel/Schuhmacher,Birgit (2001) Öffentlichkeit und Gegenöffentlichkeit im Internet - Politische Potenziale der Medienentwicklung, Wiesbaden, 2001.
- Platzer, Hans-Wolfgang (2008) Interessenverbände und europäischer Lobbyismus in: Weidenfeld,Werner(Hg.): Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 187-206.
- Pöttker, Horst (2008) Braucht Europa einen Presserat? Optionen einer supranationalen Selbstkontrolle, in: Journalistik Journal vom 9. Oktober 2008, abzurufen unter: <http://journalistik-journal.lookingintomedia.com/?p=167> (22.11.2010).
- Prodi, Romano (2001) Prodi/SPEECH/01/365, abzurufen unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/01/365&format=HTML&aged=1&language=DE&guiLanguage=en> (03.05.2010).
- Riehm, Ulrich (2009) Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen - Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen, Berlin, 2009.
- Risse, Thomas (2002) Zur Debatte um die (Nicht-)Existenz einer europäischen Öffentlichkeit, in: Berliner Debatte Initial, 5/6, 2002, S 15-23.
- Ritter, Henning (2005) Nahes und fernes Unglück - Versuch über das Mitleid, München, 2005.
- Rousseau, Jean-Jaques (1762) Der Gesellschaftsvertrag, 1762 in: Massing,Peter/Breit,Gotthard(Hg.): Demokratie-Theorien - Von der Antike bis zur Gegenwart, Bonn, 2006, S 13-20.
- Saage, Richard (2005) Demokratietheorien - Eine Einführung, Wiesbaden, 2005.
- Sartori, Giovanni (1997) Demokratietheorie, Darmstadt, 1997.
- Scharkow, Michael (2005) Operationalisierung und Messung europäischer Öffentlichkeit – eine Bestandsaufnahme, Berlin, 2005.
- Scharkow, Michael (2007) Mediennutzung und europäische Integration – Eine Sekundäranalyse mit Eurobarometerdaten (Vortrag beim DFPK 2007), Berlin.
- Scharpf, Fritz W (1996) Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt in: Jachtenfuchs,Markus/Kohler-Koch,Beate(Hg.): Europäische Integration, Opladen, 1996, S 109-140.

- Scharpf, Fritz W (1999) Regieren in Europa - Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/Main [u.a], 1999.
- Schmedes, Hans-Jörg (2010) Lobbying und Politikberatung - Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (19/2010 - 10. Mai 2010), S 22-27.
- Schmidgen, Markus (2008) Auswertung des Referendums über den Vertrag von Lissabon in Irland, 2008, abzurufen unter: <http://www.democracy-international.org/fileadmin/pdfarchiv/papiere/di-monitor-report-dt.pdf> (18.11.2010).
- Schmitt, Herrmann (2004) Die Beteiligung der Deutschen an der Europawahl, in: Niedermayer,Oskar/Schmitt,Herrmann (Hg.): Europawahl 2004, Wiesbaden, S 124–141.
- Schubert,Klaus/Klein,Martina (2007) Politiklexikon, Bonn, 2007.
- Schulz, Winfried (1976) Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien, München [u.a], 1976.
- Schumpeter, Joseph A (1942) Capitalism, Socialism, and Democracy, New York, 1942.
- Seeger, Sarah (2006) Das Weißbuch der Kommission über eine europäische Kommunikationspolitik – ein Neuanfang europäischer Kommunikation?, C-A-P Aktuell Nr. 1 2006, Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, München, 2006.
- Sieyès, Emmanuel Joseph (1981a) Überblick über die Ausführungsmittel der Repräsentanten in: Reichhardt,Rolf/Schmitt,Eberhard(Hg.): Ancien Regime - Aufklärung und Revolution Band 5, München Wien, 1981, S 17-90.
- Sieyès, Emmanuel Joseph (1981b) Was ist der dritte Stand? In: Reichhardt,Rolf/Schmitt,Eberhard(Hg.): Ancien Regime - Aufklärung und Revolution Band 5, München Wien, 1981, S 117-195.
- Sommermann, Karl-Peter (2005) Demokratiekonzepte im Vergleich in: Bauer,Hartmut/Huber,Peter M/Sommermann, Karl-Peter(Hg.): Demokratie in Europa, Tübingen, 2005, S 191-221.
- Speth, Rudolph (2010) Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 19/2010), S 9-15.
- Staab, Joachim Friedrich (1990) Nachrichtenwert-Theorie: formale Struktur und empirischer Gehalt, Freiburg (Breisgau) [u.a.], 1990.
- Steiner, Robert (2003) Der politische Funktionsträger und die politische Verantwortung, Alkoven, 2003.
- Streinz,Rudolf/Ohler,Christoph/Herrmann,Christoph (2008) Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU - Synopse mit Einführung, München, 2008.
- Strum, Arthur Öffentlichkeit von der Moderne zur Postmoderne: 1960-1999, in: Hohendahl,Peter Uwe(Hg.): Öffentlichkeit - Geschichte eines kritischen Begriffs, Stuttgart [ua], 2000, S 92-123.
- Thun-Hohenstein,Christoph/Cede,Franz/Hafner,Gerhard (2005) Europarecht - Ein systematischer Überblick mit den Auswirkungen der EU-Erweiterung, Wien, 2005.
- Tocqueville, Alexis de (1835) De la démocratie en Amérique, 1835.
- Trenz,Hans-Jörg (2005) Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit im europäischen Integrationsprozess, in: Knodt,Michele (Hg.): Europäische Zivilgesellschaft - Konzepte, Akteure, Strategien,

Wiesbaden, 2005, S 55-78.

- Trenz,Hans-Jörg/Eder,Klaus (2001) "The Democratic Functioning of a European Public Space. Beyond the model of the nation state", Papier für den Weltkongress der IPSA, Quebec, 2000.
- Viehöver,Willy/Kern,Thomas (2002) Kritische Theorie als Theorie des kommunikativen Handelns, in: Stark,Carsten/Lahusen,Christian(Hg.): Theorien der Gesellschaft - Einführung in zentrale Paradigmen der soziologischen Gegenwartsanalyse, München [ua], 2002, S 127-162.
- Wagner, Markus (2005) France and the Referendum on the EU Constitution, 2005, abzurufen unter: <http://www.unizar.es/euroconstitucion/library/working%20papers/wagner%20march%202005.pdf> (24.07.2010).
- Waschkuhn, Arno (1998) Demokratietheorien -Politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München[ua], 1998.
- Weber, Max (1967) Gesammelte politische Schriften in: Ritter, Gerhard A(Hg.): Historisches Lesebuch 2 1871-1914, Frankfurt/Main, 1967.
- Wessels, Wolfgang (2008) Das politische System der Europäischen Union, in: Weidenfeld,Werner(Hg.): Die Europäische Union - Politisches System und Politikbereiche, Bonn, 2008, S 83-104.
- Wessler,H (2004) Europa als Kommunikationsnetzwerk – Theoretische Überlegungen zur Europäisierung von Öffentlichkeit, in: Hagen,Lutz(Hg.): Europäische Union und mediale Öffentlichkeit: theoretische Perspektiven und empirische Befunde zur Rolle der Medien im europäischen Einigungsprozess, Köln, 2004, S 13-28.
- Wills, Garry (1992) Lincoln at Gettysburg - the words that remade America, New York, 1992.
- Woll, Cornelia (2006) Verbände und Lobbyismus - Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 15-16/2006).
- Wörgötter, Caroline (2005) EU-Chartas sozialer Grundrechte - Eine vergleichende Politikprozessanalyse zur Legitimiät von "high-politics", Wien, 2005.
- WSA - Wirtschafts- und Sozialausschuss der Europäischen Union (1999) Stellungnahme zum Thema: Die Rolle und der Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft zum europäischen Einigungswerk, 1999.
- Wüst,Andreas/Tausendpfund, Markus (2009) Europawahlen - 30 Jahre Europawahlen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (23–24/2009 · 2. Juni 2009), S 3-9.
- Young, Iris Marion (2002) Inclusion and democracy, Oxford, 2002.
- Zippelius, Reinhold (2003) Allgemeine Staatslehre, München, 2003.

Kurzzusammenfassung

Insbesondere seit der Politisierung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht wird die Debatte um ein existentes **Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union** offen geführt (Gerhards 2002, 1). Während ein Teil der sozialwissenschaftlichen Forschung davon ausgeht, dass ein solche **Europäische Öffentlichkeit** mangels dafür charakteristischer Indikatoren – wie etwa gemeinsamer Sprache, europäischer Identifikation oder europaweiter Massenmedien – nicht entstehen könne (z.B. Grimm 1995), versuchen neuere Ansätze eine solche – womöglich schon in Ansätzen bestehende – Öffentlichkeit über alternative Theorien zu analysieren (z.B. Trenz 2001, Meyer 2000; Eder 2000; Gerhards 2002). Auch die politischen Akteure der Europäischen Union erkennen mittlerweile die Bedeutung dieser Thematik und versuchen zum Teil schon aktiv, die Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit zu fördern (z.B. Kom 2001; EP 2010). Gerade der enge Zusammenhang von Öffentlichkeits- und Demokratiedefizit der Union (Gerhards 2002) lassen erkennen, dass die Lösung dieser Fragen potentiell umfassende Auswirkungen auf die europäische Legitimation, Identifikation und somit auf die Zukunft der Europäischen Integration in ihrer Gesamtheit haben kann.

Die vorliegende Forschungsarbeit soll einen Beitrag zur steten Debatte um das Öffentlichkeitsdefizit liefern und erörtern, wie ein solches im Rahmen eines bestimmten angewandten theoretischen Konzepts wirksam bekämpfbar sei. Die gegenständliche Forschungsarbeit beschränkt sich daher auf theoretische Ausführungen. Auf umfassende empirische Erhebungen zur Qualität der Europäischen Öffentlichkeit (s z.B. bei Scharkow 2005) wird verzichtet.

Im Rahmen der Forschungsarbeit wird die **Europäischen Öffentlichkeit** als *Raum zwischen Sprechern und Publikum, dessen Zugang prinzipiell offen ist und in dem sich individuelle und kollektive Akteure aus dem politischen Raum der EU vor einem breiten Publikum zu europäischen politischen Themen äußern* (Jarren/Donges 2006, 96; Gerhards/Neidhart 1990; Trenz 2005, 60; Scharkow 2005, 5) definiert. Diese Begriffsfindung beinhaltet den Vorteil der Miteinbeziehung der europäischen politischen Dimension und der Verknüpfung des Verständnisses von Öffentlichkeit als

Raum sowie als *Kommunikationsprozess*, lässt aber ebenso die theoretische Aufsplitterung in Teilöffentlichkeiten grundsätzlich zu. Um den Untersuchungsobjekt einer theoretischen Untersuchung zugänglich zu machen, wird in der gegenständlichen Forschungsarbeit das *Modell* der **Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten** (Gerhards 2002, 9) herangezogen. Dieses setzt prinzipiell weder die aktive Unterstützung von Massenmedien, noch die Entwicklung einer gemeinsamen europaweiten Sprachgemeinschaft, noch die Begründung eines gemeinsamen *demos* voraus.

Um in einem überschaubaren theoretischen Rahmen zu bleiben, bietet es sich an, die theoretischen Ansätze zur Europäischen Öffentlichkeit an die normativen Rahmenbedingungen des europäischen Primärrechts zu koppeln. Dies lässt zwar nationale Eigenheiten unberücksichtigt, fingiert jedoch einen einheitlichen europäischen Raum, in dem sich die Öffentlichkeit konstituieren könnte. Aus aktuellem Anlass erscheint es sinnvoll, bei Ausformulierung eines theoretischen Modells der Öffentlichkeit dieses im Lichte der **Vertragsnovellierung von Lissabon (Lissabonner Reformvertrag)** erscheinen zu lassen.

Als diesbezüglich zentraler theoretischer Ansatz wird daher auf die Ausführungen von **Jürgen Gerhards** in dessen Schrift „**Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien**“ (2002) eingegangen, in denen *Gerhards* einerseits den normativen Gehalt der Öffentlichkeit, andererseits vermeintliche Ursachen sowie Lösungsansätze zur Bekämpfung des Europäischen Öffentlichkeitsdefizits erörtert. Gemäß den theoretischen Ausführungen *Gerhards* ließe sich das Europäische Öffentlichkeitsdefizit vor allem durch die **normative Berücksichtigung und Förderung dreier Faktoren** bekämpfen, nämlich durch Erhöhung und Intensivierung der *Ressourcen* und *Präferenzen* jeweils für eine **europäische Berichterstattung**, für die **Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen** sowie für die **politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln**.

Die Forschungsarbeit folgt somit dem Konzept, die drei *Gerhardschen* Faktoren anhand der primärrechtlichen Rahmenbedingungen in der Fassung des Vertrags von

Lissabon zu analysieren und zu klären, ob die ausformulierten Kriterien durch die Vertragsänderung positiv tangiert wurden oder nicht.

Engt man den Begriff nun anhand des Modells der Summe der *Europäisierten nationalen Öffentlichkeiten* (Gerhards 2002) ein und beleuchtet man diese unter dem Blickwinkel der drei **Gerhardschen Faktoren** zur Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit, namentlich der **Ressourcen und Präferenzen** für eine **europäische Berichterstattung**, der Ressourcen und Präferenzen für die **Aufmerksamkeit des Publikums** für europäische Themen sowie den Ressourcen und Präferenzen der **politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln**, so lässt sich grundlegend feststellen, dass die **aktive Veränderung normativer Rahmenbedingungen im Lichte des Gerhardschen Ansatzes (2002) theoretisch geeignet ist, die Qualität der Europäischen Öffentlichkeit effektiv zu beeinflussen**. Gerade der Ratifikationsprozess zum Vertrag von Lissabon hat aber ebenso verdeutlicht, dass eine Abschottung der politischen Eliten negative Folgen für das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit haben kann. Sofern am Ziel der Konstituierung einer Europäischen Öffentlichkeit festgehalten werden soll, so werden es die politischen Eliten wohl zukünftig riskieren müssen, auch heikle politische Themen in der Öffentlichkeit zu präsentieren und gegebenenfalls die Bürger aktiv mitentscheiden zu lassen.

Short Summary

Is there a common European Public Sphere? If not, does the political system of the European Union need such a public sphere? How can a public sphere be created?

Notably since the politicization of the European Communities in the 1990s the debate on the existence of a *European Public Sphere* increased considerably. Among others, this debate underlines the remarkable connection between the public sphere and democratic legitimation of the European Union. The present thesis discusses different types and models of the European public sphere, its political content and argues how changes in a legal framework may influence the 'quality' of the European public sphere.

In this context the thesis focuses on the relevant theoretical papers by *Jürgen Gerhards* (e.g. „Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien“; 2002) and attempt to clarify the impacts of the Lisbon treaty (as legal framework) on the European Public sphere as defined in the thesis. In 2002' paper *Gerhards* states that the European public sphere bases on three central factors: First, the resources and preferences of the media coverage concerning European topics (*Ressourcen und Präferenzen für die europäische Berichterstattung*), second the resources and preferences of the audience' advertence regarding to European political themes (*Ressourcen und Präferenzen für die Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen*) and third the resources and preferences of the political actors for medial appearance (*Ressourcen und Präferenzen für die politischen Akteure, sich selbst medial zu vermitteln*).

Within the scope of the theoretical approaches by *Jürgen Gerhards* it could be claimed that - in theory - modifications of a legal framework can have effective influences of the European public 'quality' as defined by means of the three factors named above. In view of the Lisbon treaties ratification process it could also be claimed that the ignorance of these three factors and non-communication with the European audience may have disastrous consequences for the confidence in the Unions political actors.

Lebenslauf



Thomas Stern, Mag. iur

geboren am 8.5.1982 in Wien

1210 Wien

E-Mail: tomek.stern@univie.ac.at

Aus- und Weiterbildung

09/1993 - 06/2000	RG Franklinstraße 21 (1210 Wien) Abschluss: Matura
10/2000 - 03/2002	Studium der Rechtswissenschaften an der Johannes Kepler Uni Linz via Multimedia-Studium
03/2002 - 01/2006	Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Wien (Schwerpunktausbildungen in Europa- und Unternehmensrecht)
10/2005 – 0x/2011	Diplomstudium Politikwissenschaft
03/2006 - 06/2011	Doktoratsstudium Rechtswissenschaften mit den Schwerpunkten Europa- und Wirtschaftsrecht sowie Europapolitik und Politische Theorie
10/2007 bis 12/2007	Forschungsaufenthalt an der University of Essex
seit 09/2010	Aufsichtsakademie der FMA und OeNB

Berufserfahrung

07/2000	Ferialarbeit - Post AG
02/2002 - 01/2003	Zivildienst im Männerwohnheim Salztorzentrum
02/2003 - 01/2007	Freier Mitarbeiter der sozialen Einrichtung Salztorzentrum(1020 Wien)
07/2003	Ferialarbeit - Flughafen Wien Schwechat
09/2006 - 01/2007	Gerichtspraktikum am BG Stockerau
02/2007 - 05/2007	Gerichtspraktikum am Handelsgericht Wien
03/2008 - 06/2009	Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften - Institut für Recht der Wirtschaft (Schwerpunkte: Bürgerliches Recht, Unternehmensrecht und Gesellschaftsrecht)
10/2008 - 06/2009	E-Learning-Beauftragter der Fakultät der Wirtschaftswissenschaften
seit 10/2008	Lektor für "Bürgerliches Recht" und "Unternehmensrecht" am Institut für Recht der Wirtschaft
seit 08/2009	Verwaltungsjurist bei der FMA - Finanzmarktaufsichtsbehörde - Bereich Bankenaufsicht (Consolidating Supervision & Standards)
seit 03/2011	Mitglied der Liquidity Task Force; Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA)

Wien, März 2011