

Zur Notwendigkeit einer europäischen Öffentlichkeit

aus: vorgänge Nr. 192, Heft 4/2010, S. 35-45

I. Das Problem der europäischen Öffentlichkeit

Das BVerfG hat im Urteil zum Lissabon Vertrag die europäische Demokratie klein geschrieben und die Legitimation europäischer Regeln aus der Legitimation der nationalen Parlamente abgeleitet. Eine der Begründungen für den nationalstaatlichen Fokus in dem Urteil ist das „Problem“ der europäischen Öffentlichkeit. Im Urteil heißt es wörtlich: „Demokratie bedeutet nicht nur die Wahrung formaler Organisationsprinzipien und nicht allein eine korporative Einbindung von Interessengruppen. Demokratie lebt zuerst von und in einer funktionsfähigen öffentlichen Meinung, die sich auf zentrale politische Richtungsbestimmungen und die periodische Vergabe von politischen Spitzenämtern im Wettbewerb von Regierung und Opposition konzentriert. Diese öffentliche Meinung macht für Wahlen und Abstimmungen erst die Alternativen sichtbar und ruft diese auch für einzelne Sachentscheidungen fortlaufend in Erinnerung, damit die politische Willensbildung des Volkes über die für alle Bürger zur Mitwirkung geöffneten Parteien und im öffentlichen Informationsraum beständig präsent und wirksam bleiben. ... Auch wenn durch die großen Erfolge der europäischen Integration eine gemeinsame und miteinander im thematischen Zusammenwirken stehende europäische Öffentlichkeit in ihren jeweiligen staatlichen Resonanzräumen ersichtlich wächst, so ist doch nicht zu übersehen, dass die öffentliche Wahrnehmung von Sachthemen und politischem Führungspersonal in erheblichem Umfang an nationalstaatliche, sprachliche, historische und kulturelle Identifikationsmuster angeschlossen bleibt.“[1]

Daraus folgert das Gericht, dass es eine sachliche Begrenzung der Kompetenzübertragung an die EU geben müsse. Das ist erstens ein Schwindel oder zumindest eine Selbsttäuschung, weil inzwischen alle wesentlichen Politikfelder, also solche, die zentral die Lebensbedingungen der Bürger in der EU bestimmen, auch in deren Kompetenzbereich fällt - mit dem Lissabon Vertrag nicht zuletzt das Strafrecht. Zweitens ist die Forderung nach einer Begrenzung der Kompetenzen nur mittelbar eine logische Schlussfolgerung – es fehlt der Zwischenschritt: ohne eine lebendige, politische Öffentlichkeit mangelt es an einer wesentlichen Voraussetzung für eine europäische Demokratie.

Weil diese nicht zu haben ist — und genau das wollte das Gericht offenbar nicht explizit festhalten — bleibt es bei der Legitimation über die nationalen Parlamente und der Fiktion begrenzter Einzelermächtigungen, also der Übertragung einzelner Kompetenzen an die EU.[2]

Dieter Grimm hat das problematische Verhältnis zwischen europäischer Öffentlichkeit und demokratischer Konstitution der EU ausführlicher diskutiert. Sein vielleicht überraschendes Fazit: eine „volle Parlamentarisierung der Europäischen Union nach dem Muster des nationalen Verfassungsstaats (würde) das europäische Demokratieproblem eher verschärfen“ als lösen.[3] Er weist zunächst darauf hin, dass Demokratie nicht mit Parlamentarismus gleichgesetzt werden dürfe, sondern ein Mehr beinhalte. „Der parlamentarische Betrieb allein gewährleistet jedoch noch keine demokratischen Strukturen.“[4] Vielmehr brauche es intermediäre Vermittlungen und Rückbindungen der parlamentarischen Willensbildung an die gesellschaftlichen Meinungen und Interessen durch gesellschaftliche Arenen. Unter Berufung auf Habermas

(Faktizität und Geltung) konstatiert er: „Die Verbindung zwischen den Einzelnen, ihren gesellschaftlichen Assoziationen und den staatlichen Organen (wird) vor allem von den Kommunikationsmedien aufrecht erhalten, die jene Öffentlichkeit herstellen, durch welche allgemeine Meinungsbildung und demokratische Teilhabe erst möglich werden.“[5] Diese Vermittlung und Rückbindung, die erst die „demokratische Substanz“ ausmachen, funktioniere auch in den Nationalstaaten wegen der Selbstbezüglichkeit der Parteien, der Defizite im Kommunikationssystem und der asymmetrischen Repräsentation der Interessen mit einem Vorrang „ökonomischer Imperative“ nur höchst unzureichend. In Europa verschärfe sich das Problem aber noch, weil es völlig an intermediären Strukturen mangle. Es fehle an einem europäischen Parteiensystem, an europäischen Verbänden und Bürgerbewegungen und vor allem an europäischen Medien. Und hier liegt die Schwachstelle seiner Argumentation: europäische Medien seien deutlich von nationalen Medien, auch wenn diese europäischen Themen ansprechen, zu unterscheiden, weil letztere sich an ein „nationales Publikum“ richten und „damit nationalen Sichtweisen und Kommunikationsgewohnheiten verhaftet“ blieben.[6] Europäische Medien müssten vielmehr zwingend einen europäischen Markt bedienen, was voraussetze, dass die europäischen Bürger eine gemeinsame Sprache (nicht sprechen, aber) verstehen. „Damit ist das größte Hemmnis für eine Europäisierung der politischen Substruktur, von der das Funktionieren eines demokratischen Systems und das Leistungsvermögen eines Parlaments abhängen, benannt. Es liegt in der Sprache.“[7] Dabei sieht Grimm durchaus kritisch, dass das Verständigungsproblem zu oligarchischen Tendenzen führt, die den Abstand zwischen ökonomischen und politischen Eliten im Vergleich zum Nationalstaat noch vergrößern. Der Grad der Oligarchisierung sei richtungsabhängig, die Unterschichten hätten größere Probleme repräsentiert zu werden oder sich in ihrer Repräsentation wiederzufinden als die Oberschichten „und ein ähnliches Gefälle muss zwischen Verbänden, die massenhafte Mitgliederinteressen, und solchen, die anonyme Unternehmensinteressen vertreten, erwartet werden.“[8]

Die Diagnose lässt sich inzwischen empirisch bestätigen — die Befürchtungen sind (leider) eingetreten. Die Wahlbeteiligung an den Europawahlen sinkt kontinuierlich, wobei insbesondere die unteren Schichten zur Wahlenthaltung neigen. Dagegen ist in Europa ein Lobbyismus entstanden, der die asymmetrische Interessenvertretung in den Nationalstaaten als eher lässliche Verzerrung der Repräsentativität und der demokratischen Rückbindung parlamentarischer Willensbildung erscheinen lässt. Grimm argumentiert aus der Perspektive der Massengesellschaft, die auf intermediäre Instanzen nicht verzichten kann.

Der nahe liegende Einwand gegen die Diagnose „Es liegt in der Sprache“ ist der Verweis auf bi- oder multilinguale Demokratien wie die Schweiz, Kanada oder auch die USA. Grimm antwortet, dass „ein Land wie die Schweiz lange vor der Konstitutionalisierung eine nationale Identität ausgebildet“ hätten. Die USA hätten sich auf eine Mehrheitssprache als Voraussetzung landesweiter Kommunikation eingelassen.[9] Für die EU treffen beide Kriterien nicht zu, Englisch ist allenfalls die lingua latina der Eliten. Die Frage ist allerdings, wie sich die berühmte nationale Identität herausbildet. Meistens folgte historisch die Nationenbildung und Identitätsbildung der Staatsbildung.[10] Wichtiger ist allerdings die Frage, ob es technisch ausgeschlossen ist, europäische Kommunikationsmittel zu etablieren. Der deutsch-französische Sender Arte zeigt, dass ein gemeinsamer Sender auch mit mehreren Sprachen funktionieren kann. Das gleiche lässt sich für eine europäische Zeitung in mehrsprachigen Ausgaben denken. Allerdings wird das etwas kosten und lässt sich kaum als private Einrichtung denken - die Einrichtung europäischer Medien könnte so nicht nur ein Beitrag zur Identitätsbildung der Europäer, sondern auch zur Anhebung des Niveaus in Rundfunk und Printmedien und damit des öffentlichen Diskurses insgesamt sein. Die Sprache wird so eher zur technischen Frage als zu einem grundsätzlichen Problem europäischer Demokratie - was nicht heißt, dass dieses Problem nicht existiert. Multilinguale Medien garantieren nun keineswegs, dass die Politik der EU Thema des öffentlichen Diskurses wird, dazu bedarf es intensiverer Umgestaltungen, die unten diskutiert

werden.

II. Intermediäre Instanzen

Die Grundposition Grimms ist mit Blick auf das Verhältnis Demokratie, Willensbildung und Öffentlichkeit keineswegs unumstritten. Als erster hat wohl Rousseau die Gegenthese vertreten, nämlich mit der Auffassung, dass intermediäre Instanzen der Demokratie eher abträglich sind, weil sie die öffentliche Willensbildung oder den Allgemeinwillen verfälschen. Mit der Bildung des allgemeinen Willens ist es unvereinbar, wenn sich in der Gesellschaft Teilgesellschaften bilden, also die Gesellschaft nach Ständen, Schichten, Klassen oder Religionsgemeinschaften getrennt ist oder in Verbände, Parteien, Gewerkschaften usw. gespalten ist. Rousseau schreibt: „Um die genaue Stimme des allgemeinen Willens zu erhalten, ist es wichtig, dass es im Staat keine Teilgesellschaften gibt und dass jeder Bürger nur seinen eigenen Standpunkt vertritt. ... Wenn es jedoch Teilgesellschaften gibt, muss ihre Anzahl vermehrt und ihrer Ungleichheit vorgebeugt werden.“[11] Rousseau sieht Repräsentation und die Vertretung von Interessen als Problem für die Demokratie, deren Ideal für ihn die Meinungsbildung und die Abstimmung aller Bürger auf dem Forum ist, also demokratische Entscheidung nach dem Vorbild des Kantons Appenzell-Innerrhoden.[12]

Jürgen Habermas präsentierte diese Grundposition eloquent ausgefeilt. Der Übergang zur interventionistischen Massengesellschaft und die Entstehung intermediärer Institutionen werden als „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ analysiert bzw. als Niedergang der bürgerlich-liberalen Öffentlichkeit beklagt. Die Anfänge der bürgerlich-liberalen Öffentlichkeit bilden für ihn literarische Klubs und Kaffeehäuser, die gegen Ende des 17. Jahrhunderts entstehen und sich allmählich zu einer rasonierenden Öffentlichkeit entwickeln.[13] In den Salons, Kaffeehäusern und Tischgesellschaften sei eine permanente Diskussion der Privatleute organisiert worden. Der öffentliche Diskurs wird schon in dieser frühen Schrift zum Garanten der Rationalität, unterstellt wird mehr als die Rückbindung der Macht an Meinungen, Werte und Interessen. Das öffentliche Rasonnement der Privatleute wird charakterisiert als „gewaltlose Ermittlung des zugleich Richtigen und Rechten“, das sich in der Gesetzgebung bzw. im Recht des liberalen Rechtsstaates wiederfinde.[14]

Der Interventionismus des Staates löse die Trennung zwischen Privatem und Staatlichem auf, weil Interessenkonflikte aus der Privatsphäre (der Wirtschaft) in den Staat getragen würden. Die staatliche Gewalt dehne sich so ins Private aus und zerstöre die Grundlage der bürgerlichen Öffentlichkeit. Habermas formuliert das komplizierter: „Erst diese Dialektik einer mit fortschreitender Verstaatlichung der Gesellschaft sich gleichzeitig durchsetzenden Vergesellschaftung des Staates zerstört allmählich die Basis der bürgerlichen Öffentlichkeit — die Trennung von Staat und Gesellschaft. Zwischen beiden, und gleichsam „aus“ beiden, entsteht eine repolitisierte Sozialsphäre, die sich der Unterscheidung von „öffentlich“ und „privat“ entzieht.“[15]

Nun ist es prima facie nicht evident, dass mit der Verschränkung von Privatem und Politischem das kritische Rasonnement leidet. Es muss ein weiteres Element hinzutreten, das Habermas in der Verdrängung des kritischen Rasonnements durch strategisches Handeln von Verbänden und Parteien ausmacht. Diese sind es, die sich in der intermediären Sphäre, die einstmals den Raum der kritischen Öffentlichkeit darstellte, breit gemacht haben und das an Wahrheit und Richtigkeit orientierte Rasonnement verdrängt haben.[16] Parteien und Verbände fungierten, so Habermas, als Interessenvertreter, die nicht das Wahre und Richtige für das Allgemeinwohl im Auge haben, sondern die Durchsetzung ihrer Interessen bzw. derjenigen ihrer Klientel verfolgen. Beim notwendigen Ausgleich der Interessen komme nun nicht das Wahre und Richtige heraus, sondern der "faule" Kompromiss.“[17] Auch das Parlament verliere mit dem Interventionsstaat seinen rasonierenden Charakter, Ziel sei nicht die Überzeugung anderer Parlamentarier, sondern die Mobilisierung des Publikums.[18] Die Massenpresse habe ihre politische Funktion eingebüßt[19] und Funk und Fernsehen verhinderten das kritische Rasonnement, weil sie die Distanz zum Verschwinden brächten, die beim Buch

existiert, die Privatheit seiner Aneignung garantiert und den rasonierenden Austausch von Gedanken ermöglicht habe.[20]

III. Der Einbruch der Massen in die Politik

Vor der Wertung muss eine Kontrastierung mit der Position Grimms erfolgen. Wenn es mit Habermas die Organisationen der intermediären Sphäre sind, die den rationalen, herrschaftsfreien Diskurs unterminieren, dann — müsste man gegen Grimm folgern — ist es für die Europäische Union geradezu vorteilhaft, dass es diese Form der strategisch handelnden Öffentlichkeit nicht gibt und der Bürger frei in seinen nationalen Klubs und Vereinen über die europäische Politik rasonieren kann. Man bemerkt hoffentlich, dass diese Schlussfolgerung eher ironisch gemeint ist. Was Habermas als Verfall beschreibt, ist der Einbruch der Massen in das Politische und ihre Teilhabe an der Öffentlichkeit. Die Mehrheit der Bevölkerung blieb von der von Habermas beschriebenen bürgerlichen, den herrschaftsfreien Diskurs übenden Öffentlichkeit ausgeschlossen. Ihr mangelte es sowohl an Bildung wie an Zeit und Muße, um sich als kritisches Publikum dem Rasonnement in Kaffeehäusern hinzugeben. Der zentrale Einwand gegen die Idealisierung der bürgerlichen Öffentlichkeit bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts richtet sich gegen die Tatsache, dass es eine bürgerliche Öffentlichkeit blieb, die Öffentlichkeit von Honoratioren. Massendemokratie funktioniert eben nicht in elitären Klubs, die Victor Hugo — zeitlich deutlich näher dran — als Hort der Reaktion gegen die Neuerungen der französischen Revolution beschreibt. Habermas beschreibt die bürgerliche Gesellschaft als Gesellschaft der Bürger unter sich, die das allgemein Beste herausfinden. In der Massengesellschaft kommen nun die Interessen antagonistischer Klassen hinzu, das gerade ist Evolution und nicht Verfall. Die Interessenunterschiede lassen sich aber nur teilweise zum „Allgemeinen“ destillieren, der Rest ist „fauler“ Kompromiss, aber der ist ebenso notwendig wie die Interessenvertretung ein demokratischer Fortschritt ist. Grimm ist deutlich realitätstauglicher als Habermas, wenn er befürchtet, die unzureichende Kommunikation wegen fehlender intermediärer Instanzen in der EU führe zu einer Oligarchisierung der Politik.

Habermas hat in Faktizität und Geltung die Position gewendet. Der rationale Diskurs, meint er nun, finde im Parlament statt[21], die Öffentlichkeit stehe außerhalb und fungiere in Arenen des Diskurses als Seismograf für politische Verwerfungen, die das Parlament nicht wahrnehmen könne, nach dem Hinweis der Öffentlichkeit aber einer rationalen und effektiven Bearbeitung zuführen könne, welche die Öffentlichkeit gerade nicht[22] leiste. Habermas fasst das Verhältnis von allgemeiner Öffentlichkeit und politischem System so zusammen: „Die politische Öffentlichkeit wurde als Resonanzboden für Probleme beschrieben, die vom politischen System bearbeitet werden müssen, weil sie andernorts nicht gelöst werden. Insoweit ist die Öffentlichkeit ein Warnsystem mit unspezialisierten, aber gesellschaftsweit empfindlichen Sensoren. Aus demokratietheoretischer Sicht muss die Öffentlichkeit darüber hinaus den Problemdruck verstärken, d. h. Probleme nicht nur wahrnehmen und identifizieren, sondern auch überzeugend und einflussreich thematisieren, mit Beiträgen ausstatten und so dramatisieren, dass sie vom parlamentarischen Komplex übernommen und bearbeitet werden.“[23]

Folgt man dieser Analyse einer doch sehr bescheidenen Bedeutung öffentlicher Diskurse, braucht es nicht zwingend europäischer Diskurse, sehr wohl aber europäisch wirksamer Mechanismen, um wahrgenommene Problemlagen in den parlamentarischen Diskurs oder besser in den Entscheidungsprozess der europäischen Organe einzuspeisen. Die Machtasymmetrien oder normativ gewendet das Postulat gleicher Teilhabemöglichkeiten, auf das Grimm richtigerweise insbesondere mit Blick auf den Einfluss „der Wirtschaft“ in Europa hingewiesen hat, ist aus dieser Perspektive weniger relevant. Ein Resonanzboden funktioniert nicht unter Berücksichtigung von Gleichheitsgesichtspunkten, sondern von Lautstärke. Grimms klassische Repräsentationslehre führt hier zu deutlich kritischeren Ergebnissen als die Nachfolge „kritischer Theorie“, die dem Einfluss der Massen und der Legitimität einer Repräsentanz schnöder Interessen immer noch distanziert gegenüber steht. Eben diese Machtasymmetrien sind nicht nur ein Problem der

Öffentlichkeit, sondern der europäischen Integration insgesamt, wie zu zeigen ist.

Interessant ist aber ein anderer Gesichtspunkt: Grimm versteht die Öffentlichkeit als Voraussetzung der Demokratie im Sinne einer der politischen Demokratie vorgelagerten Sphäre oder Substanz, die nicht durch das demokratische Verfahren erzeugt werden kann.⁴ Im Strukturwandel der Öffentlichkeit wird implizit ein anderer Zusammenhang sichtbar. Die rasonierende Öffentlichkeit der Privatleute entsteht in einem Prozess der Entfeudalisierung, in dem sich das Öffentliche und das Private sowie die politische Macht von der ökonomischen Sphäre trennen. Das ist gleichsam die Bedingung und Folge der Entstehung eines kapitalistischen Marktes, weil u. a. die Garantie des Marktgeschehens nicht den Marktteilnehmern selbst überlassen werden kann. Der Strukturwandel setzt dann ein als Folge der Industrialisierung und der Entstehung von Massengesellschaften, die mehr oder weniger zusammen fällt mit der Entstehung repräsentativer Systeme. Für Habermas degeneriert der rationale Diskurs der Öffentlichkeit durch den Einfluss neuer Institutionen, Verfahren und einer Veränderung der sozioökonomischen Situation. Im Hintergrund wird die Dialektik von institutionellen Verschiebungen und parallel verlaufenden Verschiebungen der Diskurskultur sichtbar, die Grimm nicht sieht bzw. explizit leugnet. Politische Institutionen und Öffentlichkeit stehen für ihn nebeneinander oder zeitlich hintereinander. Die Öffentlichkeit beeinflusst die Politik oder soll dies zumindest – der Weg umgekehrt ist aber seltsamerweise versperrt.

IV. Personalisierung der Politik

Ziehen wir noch eine andere berühmt gewordene Diagnose zur Entwicklung der Öffentlichkeit zu Rate. Für Richard Sennett dringt in „Verfall und Ende des öffentlichen Lebens“ nicht der Staat in die Privatsphäre vor, sondern die Privatsphäre in den öffentlichen Bereich. Die Persönlichkeit erobere die öffentliche Sphäre, was zu einem Strukturwandel der öffentlichen wie der privaten Sphäre führe. Er beklagt gleichsam die Entpolitisierung der (amerikanischen) Politik und Gesellschaft, in der Politiker nicht nach ihren Programmen und der tatsächlich verwirklichten Politik beurteilt werden, sondern aufgrund ihrer Person, nach ihrer Wahrhaftigkeit und Glaubwürdigkeit, zu deren Beurteilung auch alle nicht-politischen oder privaten Lebensäußerungen herangezogen würden.

Die Persönlichkeit als Ausdruck des individuellen Charakters ist nach Sennett eine Erfindung oder Entwicklung des späten 19. Jahrhunderts. Den Wandel der Persönlichkeitsauffassung könnte man als ersten Individualisierungsschub bezeichnen. Der Charakter war keine Rolle mehr, die den Personen nach Stand und sozialer Stellung zufiel und den sie deshalb in der Öffentlichkeit zu spielen hatten, sondern er wurde aufgefasst als Ausdruck der individuellen Persönlichkeit, deren Innerstes sich durch unterschiedliche Merkmale offenbart, die in der Öffentlichkeit gezeigt werden.

Den Wandel der Auffassung vom Charakter oder der Persönlichkeit führt Sennett auf die gewandelten gesellschaftlichen Strukturen, die sich durchsetzende Dominanz der kapitalistischen Warenproduktion und den Übergang zur Massengesellschaft zurück. So entstehe eine Ideologie der Intimität, wonach soziale Beziehungen umso glaubhafter und realer seien, je näher sie den inneren, psychischen Bedürfnissen der Einzelnen kämen. Ergebnis dieser Ideologie sei die Zerstörung der Öffentlichkeit und das Entstehen einer unzivilisierten Kultur. Es werde erwartet, dass die Person in der Öffentlichkeit ihr Selbst zur Schau stelle oder offenbare. Zivilisiertheit setze Distanz voraus, die durch das Vordringen der Persönlichkeit in die öffentliche Sphäre verloren gegangen sei.^[25] Den Verfall der Öffentlichkeit spitzt Sennett schließlich zur Tyrannei der Intimität zu: die Intimität beherrsche das Alltagsleben, ihre Tyrannei bestehe darin, dass sie zum einzigen Wahrheitskriterium werde, nach dem die Wirklichkeit erfasst und strukturiert werde.^[26] Obwohl die Tyrannei der Intimität einen spezifischen Narzissmus mobilisiere, zu einer Gesellschaft narzisstischer Persönlichkeiten führe, finde eine öffentliche Artikulation von Interessen nicht statt. Die Persönlichkeit beziehe sich nur auf sich selbst, mache auch sich selbst für ihr Schicksal verantwortlich, was sie davon abhalte, soziale Interessen zu formulieren, individuelle Interessen auch als Gruppeninteressen zu

erkennen.[27]

Zunächst ist zu bemerken, dass auch Sennett die Öffentlichkeit als abhängige Variable analysiert, als in gesellschaftliche Strukturen eingebettet und keineswegs diesen vorgelagert. Weiter lässt sich Sennetts Beschreibung folgen. Die Entstehung demokratischer Massengesellschaften ist mit einer Personalisierung der Politik verbunden. Die normative Bewertung muss allerdings ambivalent ausfallen: die Personalisierung bedeutet einerseits eine Abdrängung der politischen Inhalte und Programme aus dem öffentlichen Diskurs und führt angesichts der Dominanz des Fernsehens tendenziell zu einer Annäherung der politischen Sphäre an das Showbusiness zumindest zur Übernahme von Show-Elementen, die in den Phänomenen Reagan, Berlusconi, Schwarzenegger oder Erdogan auch als Degeneration des Politischen begriffen werden können. Umgekehrt wird durch die Personalisierung Politik verständlich und gleichsam transportabel und vermittelbar. Personen stehen für eine politische Richtung, verkörpern gleichsam ein politisches Programm, das erst über die personale Vermittlung die Mehrheit der Menschen, die Politik nur neben ihrem arbeitsintensiven Alltag verfolgen können, erreichen kann. Der Charakter der Person wird dann auch Teil des Programms, aber das politische Programm eben auch Teil des Charakters der politischen Persönlichkeit.

V. Öffentlichkeit und Europäische Institutionen

Folgt man der Beobachtung, dass die Öffentlichkeit eine abhängige Variable ist oder Teil einer relationalen Beziehung zwischen sozio-ökonomischen Strukturen und politischen Institutionen, dann ist ein Blick auf diese Beziehungen und die potenziellen Wirkungen auf die europäische Öffentlichkeit zu richten. Eine politische Öffentlichkeit entsteht, wandelt sich oder bleibt fragmentiert auch in Abhängigkeit von der Anordnung der politischen Institutionen. Ihr Funktionieren hängt davon ab, dass die Institutionenordnung das Entstehen der Öffentlichkeit befördern. Eine demokratischen Verfahren angemessene politische Öffentlichkeit kann nur entstehen, wenn die politische Institutionenordnung den politischen Konflikt, den Streit um politische Richtungen, Werte und Interessen in den Mittelpunkt des Geschehens stellt. Denn nur in diesem Fall besteht die Möglichkeit der politischen Repräsentanz unterschiedlicher Weltbilder oder Interessen: Die Repräsentanz ist bekanntlich keine Einbahnstraße. Die Repräsentanten wirken — nach dem GG ausdrücklich — über die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Die politische Willensbildung ist kein dem demokratischen Prozess vorgelagerter Akt, sondern inklusiver Bestandteil demokratischer Entscheidungsverfahren. Stehen andere Konflikte wie ethnische, religiöse oder nationale Konflikte im Vordergrund oder anders gesagt, gibt es strukturelle Minderheiten, stößt das demokratische Verfahren an seine Grenzen, weil die Minderheiten über kurz oder lang oder in schwierigen Zeiten die Legitimität der Mehrheits-Entscheidungen zur Disposition stellen. Nur der politische Konflikt erlaubt Überzeugungsarbeit mittels der Öffentlichkeit oder um-gekehrt: die Öffentlichkeit ist Bestandteil und in diesem Sinne Voraussetzung demokratischer Verfahren, wenn diese auf die reale Chance angelegt sind, dass Minderheiten und Mehrheiten sich gegenseitig ablösen. Diese Chance muss wiederum begriffen werden als normatives Postulat an einen demokratischen Prozess mit einem Minimum an Substanz. Kurz: die Institutionen müssen eine Zentralität des politischen Konflikts organisieren, wenn eine demokratische Öffentlichkeit funktionieren soll.

Die Zentralität des politischen Konflikts fehlt aber in der Konstitution der Europäischen Union. Dabei spielen zwei Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle: die Entpersonalisierung der Politik und die Zentralität des Ausgleichs nationaler Interessen. Akzeptiert man zunächst bei aller Ambivalenz des Phänomens, dass Politik faktisch über ihre Personalisierung in dem Sinne vermittelt wird, dass der Unterschied politischer Inhalte sichtbar und „verständlich“ wird, dann müsste die Europäische Konstitution eine Personalisierung von Politik zulassen. Das Gegenteil ist der Fall, die Personalauswahl in der EU läuft weitgehend unabhängig vom Parlament, wird hinter verschlossenen Türen im Rat (vor)entschieden und kann so in der Öffentlichkeit allenfalls am Rande wahrgenommen werden. Das Parlament bestätigt die Kommission weiterhin nur, wählt aber nicht nach eigenen Vorschlägen. Im Ergebnis dürfte eine übergroße Mehrheit der Bevölkerung die

Namen der EU-Kommissare noch weniger kennen als diejenigen der Bundesminister. Grimm hat richtigerweise darauf hingewiesen, dass es europäische, politische Parteien nicht gibt, sondern nur Fraktionsbündnisse nationaler Parteien im EU-Parlament.

Das ist sicher auch darauf zurückzuführen, dass die europäischen Parteien weder einen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten noch für irgendein anderes Amt nominieren müssen[28] und die Wahl zum EU-Parlament als nationale Wahl mit nationalem Wahlrecht organisiert ist und nicht als europäische Wahl.

Wenn politische Richtungsunterschiede innerhalb der EU als Differenz über Weltbilder, Werte und soziale Interessen sichtbar werden, dann als erstes im europäischen Parlament. Das Parlament ist durch die Erweiterung der zustimmungspflichtigen Rechtsakte im Lissaboner Vertrag zwar in seinen Rechten gestärkt worden, dennoch bleibt es gegenüber dem Rat zweite Kammer mit weniger und weniger wahrnehmbaren Entscheidungskompetenzen. Nur wenn das Parlament einheitlich gegen den Rat auftritt, seine Interessen gegenüber den anderen Institutionen vertritt, wie im Fall des Initiativrechts für Rechtsakte, das nach den Verträgen nur der Kommission zusteht, bekommt es eine entsprechende öffentliche Resonanz, dann geht es aber gerade nicht um den Richtungsstreit zwischen den politischen Farben. So lässt sich das „Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union als institutionelles Problem fassen.“[29] Die von Grimm richtigerweise geforderte Anbindung des Parlaments, seiner Diskussionen und Willensbildung an die Diskurse, Meinungen und Interessen in der Bevölkerung, die Herstellung einer öffentlich kontrollierten Repräsentanz bleibt Illusion, wenn das Parlament wenig zu entscheiden hat. Das Ohnmachtsgefühl der unteren Klassen, das sich angesichts der unzureichenden Repräsentation schon im nationalen Raum breit macht, verschärft sich auf europäischer Ebene und wird zur Wahlabstinenz und zum Desinteresse. Umgekehrt ist richtig: „In der Europapolitik erlangen unter solchen Umständen fachlich-technische Gesichtspunkte, namentlich ökonomischer Art, übermäßiges Gewicht.“[30]

Die Entscheidungen im Rat werden dagegen nicht öffentlich getroffen, eine kritische Beobachtung des Verhaltens der nationalen Regierung ist kaum möglich — die Öffentlichkeit ist ausgeschlossen, ein Diskurs über das Ratsverfahren soll nicht stattfinden. Die Institutionen der EU sind nicht um den politischen Konflikt, sondern um nationale Interessen zentralisiert, die im Rat ausgehandelt werden und vom Parlament nur nach-vollzogen werden können. Im Rat treffen die Regierungsvertreter aufeinander, die versuchen, unter Ausgleich der nationalen Interessen eine gemeinsame Politik zu formulieren, wobei die nationalen Interessen meist über die Interessen der „nationalen“ Ökonomie definiert werden. So wird die politische Richtungsentscheidung nicht mehr sichtbar — was in Diskussionen um europäische Politik, wo sie denn stattfinden, sich offenbart: Kritik wird allzu schnell zur Kritik an der europäischen Integration, nicht Kritik bestimmter Politiken.

Das Arrangement der europäischen Institutionen ist so angeordnet, dass eine europäische Öffentlichkeit nicht entstehen kann[31] und nicht entstehen soll. Grimm und das BVerfG haben insofern recht: Eine europäische Demokratie ist problematisch, was in erster Linie am Aufbau der Institutionen der EU liegt. Woraus zwanglos gefolgert werden kann, dass eine europäische Demokratie nicht gewollt ist. Die Konstitution der EU verschiebt gleichsam den nationalen Klassenkompromiss und organisiert eine Dominanz wirtschaftlicher Interessen unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Die EU ist als Wirtschafts- und Währungsunion konzipiert, nicht als Sozialunion, nicht als Solidargemeinschaft und nicht als Union der abhängig Beschäftigten. Dominant sind die wirtschaftlichen Freiheiten einschließlich der Kapitalverkehrsfreiheit mit der Forderung nach liberalisierten Finanzmärkten. Eine Kontrolle oder ein Gegendiskurs durch eine demokratische Öffentlichkeit findet nicht oder nur sehr begrenzt statt. Die Entscheidungen der EU schlagen sich schließlich als scheinbarer Sachzwang „unvereinbar mit Europarecht“ in der nationalen Politik nieder und höhlen die Substanz auch der nationalen Demokratie aus. Sie müssen zwangsläufig den Anteil des Showbusiness erhöhen, wenn nationale Politik in ihren Entscheidungsbefugnissen europäisch streng limitiert wird; kurz: mit dem Ausschluss der europäischen Öffentlichkeit degeneriert auch die nationale Öffentlichkeit.

Die Parlamentarisierung der EU, hatte Grimm argumentiert, würde das Demokratieproblem eher verschärfen

als lösen, weil bei fehlender Öffentlichkeit die ökonomischen Interessen eine ungerechtfertigte Dominanz erhielten. Die Diagnose ist richtig, aber die Ursache-Folge Wirkung umgekehrt. Die Interessen „der Wirtschaft“ sind auch deshalb so dominant, weil eine demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene fehlt und den-noch die wirtschaftspolitischen Weichenstellungen in der EU getroffen werden. Die demokratische Kontrolle durch das Parlament und eine kritische Öffentlichkeit oder eine Öffentlichkeit, in der sich andere als wirtschaftliche Interessen artikulieren, ist unzureichend, weil das Institutionengefüge geradezu als Abschottung gegenüber der Öffentlichkeit funktioniert.

Die Dominanz wirtschaftlicher Interessen hat aber nicht nur – hier nicht zu diskutierende – Folgen für die sozialen Beziehungen in den Nationalstaaten und zwischen diesen. Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise zeigt vielmehr, dass eine europäische Integration, deren Grundlage die Koordinierung und der Ausgleich nationaler ökonomischer Interessen ist, in ökonomisch schwierigen Zeiten ins Straucheln gerät. Die EU ist konstitutionell auf eine Krisensituation nicht eingestellt, deshalb lief das Krisenmanagement bisher zu großen Teilen neben den Verträgen ab oder gar gegen sie[32], d. h. über Konsense der Nationalstaaten, die aber brüchig werden, wenn Interessenkonflikte auftreten. Umgekehrt wird also ein Schuh daraus: Die europäische Union benötigt eine politische Vertiefung und Demokratisierung inklusive einer europäischen Öffentlichkeit, wenn sie stabil bleiben soll. Die Chancen stehen nicht gut, weil Akteure und Perspektiven für eine Weiterentwicklung der EU in der herrschenden Politik fehlen.

[1] BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 250 f, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html.

[2] Die EU selbst denkt durchaus in Kategorien europäischer Demokratie und eines Konzeptes aktiver Bürgerschaft, vgl. Lemke, Ch.: Aktive Bürgerschaft und Demokratie in der EU, in: Klein, A. u. a. (Hrsg.): Bürgerschaft Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, (Opladen 2003), S. 101 ff.

[3] Grimm, D.: Braucht Europa eine Verfassung? Vortrag, gehalten in der Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung am 19. Januar 1994, München, Carl-Friedrich-von-Siemens-Stiftung, 1995, S. 45.

[4] Grimm, D.: a. a. O., S. 37.

[5] Ebenda.

[6] Zum Problem der Diagnose „europäisches Öffentlichkeitsdefizit“ vgl. Gerhards, J.: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Kaelble, H., u.a. (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, (Frankfurt 2002), S. 135 ff m. w. N..

[7] Grimm, a.a.O., S. 42.

[8] Grimm, a.a.O., S. 40.

[9] Grimm, a.a.O., S. 43.

[10] Vgl. ausführlicher: Fisahn, A: Demokratie in Europa — ein Volk oder das Volk?, in: Bovenschulte/ Grub! Löhr/ von Schwanenflügel/ Wietschel, Demokratie und Selbstverwaltung in Europa, Festschrift für Dian Schefold zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 2001, S. 131.

[11] Rousseau, Vom Gesellschaftsvertrag, S. 43 f.

[12] Abstimmungsberechtigt in den Gemeinden waren alle Säbelträger - in dem durchaus doppeldeutigen Sinn. Erst 1990 wurde nach einer Klage vor dem Schweizer Bundesgericht in Appenzell-Innerrhoden das Frauenstimmrecht eingeführt. Der Rest der Schweiz hatte sich „schon“ 1971 dazu entschlossen.

- [13] Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit (Darmstadt und Neuwied 1962), S. 48.
- [14] Habermas, Strukturwandel, S. 103 f.
- [15] Habermas, Strukturwandel, S. 173.
- [16] Habermas, Strukturwandel, S. 183.
- [17] Habermas, Strukturwandel, S. 215.
- [18] Habermas, Strukturwandel, S. 215.
- [19] Habermas, Strukturwandel, S. 203.
- [20] Habermas, Strukturwandel, S. 205.
- [21] Habermas, Faktizität und Geltung (Frankfurt 1992), S. 413.
- [22] Vielleicht auch nicht mehr leistet — das würde eine Kontinuität zum Strukturwandel darstellen.
- [23] Habermas, a. a. O., S. 435; ausführlicher: Fisahn, A.: Plurale Kommunikation und Demokratie, in: Bisky, Kriese, Scheele (Hrsg.), Medien-Macht-Demokratie. Neue Perspektiven, S. 70 - 90.
- [24] Grimm, D.: Braucht Europa eine Verfassung?, S. 25.
- [25] Sennett, Verfall und Ende, S. 335 ff. Umgekehrt führe der Verfall der Öffentlichkeit auch zu einer Deformation des Privaten, die hier aber nicht von Interesse ist.
- [26] Sennett, Verfall und Ende, S. 425.
- [27] Sennett, Verfall und Ende, S. 334.
- [28] Ähnlich: Gerhards, J.: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Kaelble, H., u. a. (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, (Frankfurt 2002), S. 154.
- [29] Kanter, C.: Öffentliche politische Kommunikation in der EU, in: Klein, A. u. a. (Hrsg.): Bürgerschaft Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, (Opladen 2003), S. 227.
- [30] Grimm, D.: Braucht Europa eine Verfassung?, S. 44.
- [31] Zur Reformdiskussion vgl. Liebert, U.: Transformationen europäischen Regierens: Grenzen und Chancen transnationaler Öffentlichkeiten, in: Klein, A. u. a. (Hrsg.): Bürgerschaft Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, (Opladen 2003), S. 75 ff.
- [32] Wie der Ankauf griechischer Staatsanleihen durch die EZB, was politisch richtig ist, aber durch Art. 123 AEUV verboten wird.
-

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/192-vorgaenge/publikation/zur-notwendigkeit-einer-europaeischen-oeffentlichkeit/>

Abgerufen am: 26.04.2024