

Zusammenfassung der Dissertation
„Shaping the New Europe: Interest Representation in the European Union“
gem. § 6 (6) PromO Dr. phil.

Ausgangspunkt der Arbeit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts steht die Europäische Union vor ihrer bisher wohl größten Herausforderung, da sie gleichzeitig die Integration einer Reihe neuer Mitglieder und den Aufbau einer funktionierenden politische Union bewerkstelligen muß. Bei der Bewältigung dieser Aufgabe kann aber die Gemeinschaft im Gegensatz zu ihren Mitgliedstaaten nicht auf eine breite affektive Unterstützung ihrer Bürger bauen. Vielmehr muß die Anerkennung europäischer Herrschaft durch die Herrschaftsunterworfenen beständig aktiviert und neu geschaffen werden. Erschwerend kommt hinzu, daß die empirisch gemessene Akzeptanz der europäischen Bürger zwar als breit, nicht aber als tiefgehend oder substantiell bezeichnet werden kann.

Hypothese der Arbeit

Repräsentation stellt eine geeignete Analysekategorie dar, um die theoretischen Voraussetzung dafür, daß die von der Union ausgeübte Herrschaft von den europäischen Bürgern als legitim erachtet wird, zu klären. Repräsentation als Analysekategorie bietet den zentralen Vorteil, daß sie nicht ausschließlich im Rahmen des Nationalstaates gedacht werden kann, sondern in den verschiedensten sozialen und politischen Zusammenhängen zum Tragen kommt. Darüber hinaus ist ein theoretisch sinnvoller Repräsentationsmechanismus von zentraler Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union, der sich aus den verschiedenen Formen institutioneller Repräsentation als auch der Repräsentation durch Interessengruppen zusammensetzt.

Anliegen der Arbeit

Die Arbeit hat zweierlei Anliegen. Zum einen möchte sie die normativen Voraussetzungen für wirkungsvolle Repräsentationsmechanismen auf europäischer Ebene im Hinblick auf die

Funktionsfähigkeit der Europäischen Union klären und damit ein Beitrag zu der aktuellen Reformdebatte sein. Zum anderen möchte sie an diesem Beispiel ganz allgemein die Möglichkeiten aufzeigen, die Repräsentation als eine mögliche Analysekategorie politischer Systeme bietet.

Aufbau der Arbeit

Die Arbeit ist in einen theoretischen Grundlagenteil und einen angewandten Teil aufgeteilt. Ausgangspunkt des theoretischen Teils ist die Frage nach den Parametern der Legitimation der Europäischen Union und ihrem Verhältnis zu Repräsentation (Kapitel 1). Die Grundlagen der Repräsentationstheorie werden dann in Kapitel 2 und 3 dargestellt. Dabei beschäftigt sich das zweite Kapitel mit der geistesgeschichtlichen Entwicklung von Repräsentationskonzepten von der Antike bis zur Entstehung moderner, nationalstaatlicher Repräsentation in der Französischen Revolution. Letztere wurde vor allem in Ablehnung der Repräsentation durch Teilverbände (damals in Form von Korporationen) entwickelt. In der Folge wurde Interessengruppen grundsätzlich die Fähigkeit zur Repräsentation abgesprochen. Eine pluralistische Sichtweise auf Staat und Gesellschaft hat eine Konzeption von Interessengruppen entstehen lassen, die ihr Wirken nicht mehr als demokratiefeindlich, sondern vielmehr als Voraussetzung für demokratische Herrschaft verstehen. Diese Entwicklung wird in Kapitel 3 aufgezeigt. Darüber hinaus werden die Bedingungen für eine mit Demokratie zu vereinbarenden Beteiligung der Interessengruppen am Politikprozeß geklärt und das Modell der faktischen Repräsentation von Interessen vorgestellt, mit Hilfe dessen Repräsentation durch Interessengruppen konzipiert werden kann. Diese theoretischen Grundlagen werden dann in Kapitel 4 auf die institutionellen Repräsentationsformen der Europäischen Union und in Kapitel 5 auf die Repräsentation organisierter Interessen auf europäischer Ebene angewandt.

Ergebnisse des theoretischen Grundlagenteils

Ausgehend von Max Weber wird die Legitimation politischer Herrschaft durch zwei Parameter bestimmt. Jedes politische System basiert auf normativen Geltungsgründen, über seine Legitimität entscheidet aber in letzter Instanz der Glaube der Herrschaftsunterworfenen an dessen Legitimität. Dabei sind die normativen Geltungsgründe und der faktische Legitimitätsglauben nicht voneinander losgelöste Bestandteile der Legitimation. Vielmehr ist

es die Aufgabe der Herrschenden, die normativen Geltungsgründe zu erfüllen, wodurch die Voraussetzung für den Legitimitätsglauben geschaffen wird.

Wendet man diese Definition auf die Europäische Union an, dann ist es ihre aus den Geltungsgründen abgeleitete Aufgabe, politische und soziale Integration und gleichzeitig einen europäischen Mehrwert zu schaffen, der darin besteht, daß für Probleme, die auf nationaler Ebene nicht mehr allein gelöst werden können, gemeinsame europäische Lösungen erarbeitet werden. Die Wirkungsweise von Repräsentation steht in einem engen Zusammenhang mit den Geltungsgründen der Europäischen Union, da Repräsentation die Voraussetzung von Handlungsfähigkeit schafft, indem sie eine Einheit aus einer Vielheit herstellt, und Integration ermöglicht, indem sie Gemeinsamkeiten abbildet und dadurch einer Vielheit ermöglicht, sich selbst als ein Ganzes vorzustellen.

Ganz allgemein gesehen ist Repräsentation eine offene Kategorie des menschlichen Denkens. Daher haben sich im Laufe der europäischen Geschichte verschiedene Repräsentationsformen entwickelt, deren Verständnis die Voraussetzung ist, um die Vielfalt der Repräsentationsformen auf europäischer Ebene zu analysieren: zunächst symbolische Repräsentation, deren Funktionsweise im Laufe der Auseinandersetzung über das christliche Abendmahl ausformuliert wurde; dann Körperschaftsrepräsentation, die das mittelalterliche Leben bestimmt hat und die Grundlagen für spätere Repräsentationskonzepte bildet; schließlich absolutistische Repräsentation aus der die heute vorherrschende Theorie der modernen nationalstaatlichen Repräsentation entstanden ist. Insgesamt zeigt die geistesgeschichtliche Entwicklung der Repräsentationskonzepte in Europa, daß Repräsentation von zentraler Bedeutung für die Legitimation von Herrschaft und für soziale und politische Integration ist.

Während sich institutionelle Repräsentation auf europäischer Ebene mit diesen historisch entstandenen Vorstellungen von Repräsentation erklären läßt, trifft dies nicht auf die Repräsentation durch Interessengruppen zu. Der Grund hierfür liegt in erster Linie darin, daß sich freie Vereinigungen, wie es die heutigen Interessengruppen sind, erst in einer politischen Gemeinschaft gleicher und freier Individuen bilden konnten, also nachdem die theoretische Entwicklung von Repräsentation abgeschlossen war. Ein pluralistisches Verständnis von Staat und Gesellschaft anerkennt die Bedeutung von der Artikulation gesellschaftlicher Interessen für demokratische Herrschaft. Allerdings muß der Staat dafür Sorge tragen, daß die politische Beteiligung von Gruppen, die jeweils nur Teile der gesellschaftlichen Interessen vertreten, nicht das Prinzip der staatsbürgerlichen Gleichheit grundsätzlich in Frage stellt. Daher soll der

Staat allen gleichermaßen die Beteiligung am politischen Prozeß ermöglichen und die Organisation von Interessen, die sich ansonsten nur schwer organisieren lassen, fördern. Entsprechend dem pluralistischem Politikverständnis ist das Gemeinwohl das Ergebnis eines Prozesses der Interessenartikulation und –vermittlung.

Repräsentation durch organisierte Interessen kann nun aber nicht als die Darstellung aller gesellschaftlichen Interessen verstanden werden, aus der durch Repräsentation eine Einheit entsteht, da die Gesamtheit von Interessengruppen niemals die Gesamtheit aller gesellschaftlichen Interessen widerspiegelt. Nach Joseph Kaiser ist Repräsentation dennoch ein den Interessengruppen innewohnendes Merkmal. Während politisch-institutionelle Repräsentation die Einheit einer politischen Gemeinschaft darstellt und sich aus der Gleichheit der Repräsentierten ableitet, stellt die faktische Repräsentation organisierter Interessen die Vielfalt der sozialen Gemeinschaft dar und leitet sich aus der in ihr vorhandenen Ungleichheit ab. Die Existenz und die Handlungen einzelner Interessengruppen können noch nicht als Repräsentation gelten. Die faktische Repräsentation organisierter Interessen entsteht durch die Gesamtheit der Interessengruppen und bringt die Vielfalt gesellschaftlicher Interessenkategorien zum Ausdruck.

Politisch-institutionelle und faktische Interessenrepräsentation erzielen unterschiedliche Wirkungen und beziehen sich dementsprechend in verschiedener Weise auf die Geltungsgründe der Europäischen Union. Institutionelle Repräsentation ist dazu geeignet, politische Integration hervorzubringen und schafft die Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der Union. Dahingegen ist die faktische Repräsentation organisierter Interessen dazu geeignet, soziale Integration hervorzubringen. Dadurch daß sie aber keine Einheit aus einer Vielheit herstellt, bezieht sich ihre Wirkungsweise nicht auf die generelle Handlungsfähigkeit der Union.

Ergebnisse des angewandten Teils

Im angewandten Teil der Arbeit wird zunächst *politisch-institutionelle Repräsentation* untersucht. Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Ausschuß der Regionen werden jeweils einzeln sowie das europäische Institutionengefüge als Ganzes analysiert. Die Repräsentationsmechanismen werden im Hinblick auf die Geltungsgründe der Union dann als wirkungsvoll bezeichnet, wenn sie in sich kohärent und kontextbezogen sind. Dabei wird der Kontext bestimmt durch

den gegenwärtigen Stand der europäischen Integration und die allgemeinen gesellschaftlichen Vorstellungen von Repräsentation. Der Repräsentationsmechanismus einer Institution basiert auf folgenden Aspekten: die Aufgabe einer Institution, ihre Kompetenzen, ihr Kurationsmodus, ihre Zusammensetzung und ihre interne Arbeitsweise.

Zunächst einmal läßt sich feststellen, daß institutionelle Repräsentation der Europäischen Union in angemessener Weise den verschiedenen Ebenen und Aspekten europäischen Regierens Ausdruck verleiht. So werden die europäischen Völker, die Mitgliedsstaaten, funktional definierte Interessenkategorien sowie regionale und lokale Körperschaften repräsentiert. Eine Besonderheit der EU ist die Repräsentation des europäischen Gemeinwohls durch die Kommission. Die Funktionsweise der Kommission entspricht der einer (vormodernen) Korporation, wodurch sie in der Lage ist, das europäische Gemeinwohl sowie den ansonsten abstrakten Prozeß der europäischen Integration im eigentlichen Sinne des Wortes zu verkörpern. Die Herstellung eines kollektiv erfaßbaren Bildes der Integration stärkt insgesamt die Wirkungsweise europäischer Repräsentation.

Ferner bringt das grundlegende Prinzip der gewichteten nationalen Quoten, die für die Zusammensetzung der untersuchten Institutionen bestimmend sind, in angemessener Weise die Repräsentation der Staaten und Völker zum Ausdruck. Diesen Quoten liegt zum einen das Prinzip der gleichen Repräsentation der Mitgliedsstaaten und zum anderen die proportionale Repräsentation ihrer Bevölkerungen zu Grunde. Die Gewichtung der Quoten schafft eine Balance zwischen der Notwendigkeit, Mitgliedsstaaten unterschiedlicher Größe gleichwertig und dennoch die einzelnen Bürger Europas in angemessener Weise zu repräsentieren. Die Neugewichtung der Stimmen und Sitze zeigt, daß sich die Union der allgemeinen Erwartung angepaßt hat, daß die Repräsentation der Bürger ein stärkeres Gewicht haben sollte.

Schwächen hat dieses System zunächst an den Stellen, wo es nicht konsequent angewandt wird. Der Gedanke eines europäischen Gleichgewichts der Mächte zeigt sich deutlich in der Kopplung der Quoten für die vier größten Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, wodurch die deutschen Bürger im Vergleich zu französischen, italienischen und britischen deutlich unterrepräsentiert sind. Eine Ungleichbehandlung findet sich auch bei einigen Quoten für die Beitrittskandidaten. Im Falle der Kommission wirkt sich das Prinzip der nationalen Quoten negativ auf die im Mandat verankerte Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder aus und schwächt daher die Fähigkeit der Kommission, wie eine einheitliche Repräsentationskörperschaft zu funktionieren.

Schließlich führt die Anwendung der gewichteten Quoten im Falle des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu einer Inkonsistenz des Repräsentationsmechanismus, da in diesem Falle die Gemeinsamkeiten, die repräsentiert werden sollen, funktional definierte Interessenkategorien sind. Der Kurationsmodus der Institution beinhaltet aber die Repräsentation einzelner Bürger, von denen sich grundsätzlich die Repräsentation funktionaler Interessenkategorien nicht ableiten läßt.

Das Verhältnis zwischen Europäischem Parlament und Rat stellt den gewichtigsten Schwachpunkt des europäischen Repräsentationsmechanismus dar. Zunächst einmal spiegeln die Kompetenzen des Parlaments weder die Tatsache wider, daß die frühere Wirtschaftsgemeinschaft zu einer politischen Union geworden ist, noch lassen sie sich mit der allgemeinen gesellschaftlichen Vorstellung parlamentarischer Repräsentation vereinbaren. Hier bestünde eine Lösung darin, ein Zweikammersystem einzuführen, in dem Rat und Parlament gleichberechtigt für die europäische Gesetzgebung zuständig sind. Doch wäre es zu kurz gegriffen, lediglich die Kompetenzen des Parlaments zu erweitern, denn der Rat als die mächtigste der europäischen Institutionen hat gleichzeitig die schwächste Repräsentationswirkung. Der Grund hierfür liegt darin, daß seit der Entwicklung korporatistischer Repräsentation im Mittelalter eine repräsentative Körperschaft nur dann vorgestellt werden kann, wenn sie mit der Mehrheit ihrer Mitglieder handelt. Dabei spielt die Definition der Mehrheit – ob sie einfach, qualifiziert oder absolut ist – keine Rolle. Folglich handelt der Rat nur dann als Repräsentationskörper, wenn er mit Mehrheit abstimmt, nicht aber in Fällen, in denen die Einstimmigkeitsregel herrscht. Ein Zweikammersystem, das seine Wirkung voll entfalten soll, muß daher auch mit der generellen Anwendung der Mehrheitsregel im Rat einhergehen.

Wie oben ausgeführt muß die *faktische Repräsentation organisierter Interessen* anders gedacht werden als die institutionelle. Dementsprechend ist dieser Teil der Arbeit anders aufgebaut. Zunächst werden Art und Umfang der auf europäischer Ebene handelnden Verbände untersucht. Die Voraussetzung für die soziale Integrationskraft der Interessenrepräsentation wird dann als gegeben bezeichnet, wenn sie geeignet erscheint, die Vielfalt der gesellschaftlichen Interessen im Rahmen einer politischen Union darzustellen. Darüber hinaus wird untersucht, welche Maßnahmen die europäischen politischen Instanzen getroffen haben, um die Vereinbarkeit von organisierten Interessen und den Prinzipien

pluralistischer Demokratie sicherzustellen. Die Untersuchung beschränkt sich in diesem Teil hauptsächlich auf die Kommission, die in diesem Bereich zentrale Bedeutung hat.

Insgesamt spiegelt die Gesamtheit der auf europäischer Ebene agierenden Interessengruppen die Pluralität der gesellschaftlichen Interessen umfassend wider. Es kann also davon ausgegangen werden, daß die faktische Repräsentation organisierter Interessen die Voraussetzung dafür erfüllt, soziale Integration zu bewirken. Allerdings wäre es falsch, sich die Repräsentation organisierter Interessen auf europäischer Ebene als ein genaues Abbild der in den Mitgliedsstaaten vorhandenen Interessenkategorien vorzustellen. Dies ist schon deshalb nicht der Fall, da die vertretenen Interessen sich nicht auf die – in ihren geographischen Grenzen definierte – Europäische Union beschränken. Der europäische Interessengruppensektor ist daher ebenso schwer kategoriell zu erfassen wie die Europäische Union als Ganzes.

Die Kommission hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen ergriffen, um einen offenen Zugang für alle Interessierten zu gewährleisten. Die Ergebnisse können generell als zufriedenstellend bewertet werden. Zudem hat die Kommission in vielen Fällen die Bildung von Interessengruppen auf europäischer Ebene initiiert und deren Fortbestand durch öffentliche Finanzierung gesichert und dadurch auch wesentlich zu der Pluralisierung der Verbändelandschaft beigetragen. Obwohl dieser Politik grundsätzlich zugestimmt werden kann, da die Kommission damit generell den Anforderungen entspricht, das Handeln von Interessengruppen mit den Grundsätzen pluralistischer Demokratie als vereinbar zu gestalten, wirft sie dennoch grundsätzliche Probleme auf. Einige Interessengruppen werden abhängig von der gewährten Finanzierung und der Durchführung von Projekten, die von der Kommission konzipiert wurden. Dies betrifft im besonderen Gruppen, die ein öffentliches Interesse vertreten, da diese häufig nur über geringe finanzielle Ressourcen verfügen.

Ein weiteres Problem ergibt sich dadurch, daß die Beteiligung von organisierten Interessen an europäischer Politik in den Kontext des europäischen ‚Legitimationsdefizits‘ gestellt wurde. Dies zeigt sich etwa im Weißbuch zum Europäischen Regieren oder in den Reformvorschlägen bezüglich des Wirtschafts- und Sozialausschusses. In der Folge werden Interessengruppen zunehmend als Zivilgesellschaft oder zivilgesellschaftliche Organisationen verstanden und es wird ihnen die Funktion zugeschrieben, beim ‚Abbau‘ des europäischen ‚Legitimationsdefizits‘ mitzuwirken. Abgesehen von allgemeinen definitorischen Problemen, die dieser Wandel mit sich bringt, birgt er die Gefahr, daß von öffentlicher Seite Erwartungen an Interessengruppen herangetragen werden, die diese nicht erfüllen können und im Rahmen

einer pluralistischen Demokratie auch häufig nicht erfüllen sollten, etwa in Hinsicht auf ihre ‚Repräsentativität‘. Schließlich läßt die Rhetorik des zivilgesellschaftlichen Ansatzes darauf schließen, daß die zentrale Stellung, die die Repräsentation des einzelnen Bürgers in einer Demokratie einnimmt, zugunsten einer funktional gedachten Repräsentation durch zivilgesellschaftliche Organisationen unterbewertet wird.

Insgesamt hat sich die Europäische Gemeinschaft bisher als wandlungsfähig erwiesen. Es ist daher davon auszugehen, daß sie grundsätzlich in der Lage ist, die Voraussetzungen zu schaffen, um ihre Herausforderungen bewältigen zu können. Das derzeitige Zusammenspiel der verschiedenen Repräsentationsformen auf europäischer Ebene stellt hierfür bereits einen guten Ausgangspunkt dar. Entscheidend für die Reform der Union könnte es sein, daß das lange Zeit vorherrschende technokratische Politikverständnis abgelöst wird von einer Sichtweise auf die Europäische Union als eine pluralistische Demokratie. Die Suche nach geeigneten Repräsentationsmechanismen wäre dann nicht mehr bestimmt durch die Kategorie der Effizienz und könnte die in der Arbeit beschriebenen Wirkungsweisen der Repräsentation voll in den Blick nehmen.