



Stichworte zum Textausschnitt von Peter Graf Kielmansegg

Wissenschaftlicher und politischer Hintergrund des Textes von Kielmansegg

- Der Text wurde vor den letzten Weiterentwicklungen der EU durch die Verträge von Amsterdam und Nizza verfasst. Der am 16./17. Juni 1997 vereinbarte und am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Amsterdamer Vertrag sieht unter anderem eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments bei der gemeinschaftlichen Gesetzgebung vor. Der Vertrag von Nizza, (im Dezember 2000 vom Europäischen Rat beschlossen und zum 1. Februar 2003 in Kraft getreten) sieht u. a. eine Änderung der Stimmrechte im Ministerrat und der Sitzverteilung im EP als Vorbereitung auf die Osterweiterung vor. Durch die genannten neueren Entwicklungen werden die meisten zentralen Argumente des Textes aber nicht widerlegt sondern eher noch gestärkt. Allerdings kann angesichts der Stärkung des Europäischen Parlaments (das mittlerweile dem Ministerrat nahezu gleichgestellt ist) und dem Bedeutungsgewinn der Kommission in vielen Bereichen durchaus bestritten werden, dass der Ministerrat „nach wie vor die Schlüsselinstanz“ bei der europäischen Gesetzgebung (Kielmansegg auf S. 182 im Reader) ist. Weitere Änderungen wären ab 2007 durch den am 18. Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten und am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichneten Verfassungsvertrag eingetreten (was nach den Ergebnissen der Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden aber wohl zunächst hinfällig ist). Der Verfassungsvertrag sieht eine Zusammenfassung der bisherigen Verträge vor. Außerdem werden Werte und Ziele (Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit) formuliert, eine Grundrechtscharta als Bestandteil der Verfassung eingefügt, ein für 2,5 Jahre von den Staats- und Regierungschefs zu wählender EU-Präsident eingeführt, ein vom Europäischen Rat mit Zustimmung des EU-Kommissionspräsidenten zu ernennender EU-Außenminister eingeführt, der Entscheidungsbereich für Mehrheitsentscheidungen erweitert, das Prinzip der doppelten Mehrheit im Ministerrat (55% der Länder, die 65% der Bevölkerung repräsentieren) eingeführt, die Zahl der Kommissare durch Rotationsprinzip reduziert und das EP gestärkt.
- Die Währungsunion war bereits im Grundsatz beschlossen, aber noch nicht in Kraft getreten (Vertrag von Maastricht, im Februar 1992 unterzeichnet und im November 1993 in Kraft getreten). Der Euro wurde zum 1. Januar 1999 faktisch eingeführt und zu Beginn des Jahres 2002 auch optisch im Bargeld sichtbar.)
- Die EU umfasste zum Zeitpunkt der Analyse Kielmanseggs 15 Mitgliedstaaten (Gründungsmitglieder 1957: Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Italien, Beitritt 1973: UK, Irland, Dänemark, Beitritt 1981: Griechenland., Beitritt 1986: Spanien, Portugal, (1990: „Beitritt“ Ostdeutschlands), Beitritt 1995: Österreich, Schweden, Finnland). Durch die Osterweiterung sind 2003 beigetreten: Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Malta und Zypern.
- Peter Graf Kielmansegg ist ein westdeutscher Politikwissenschaftler und Historiker der Nachkriegszeit, der politisch eher konservativ einzuordnen ist. Die konservative Orientierung zeigt sich nicht nur in der Wortwahl (etwa auf S. 185 unten im Reader) sondern auch darin, dass soziale Probleme (etwa der Gegensatz von Arm und Reich in Europa) bei Kielmansegg unbeachtet bleiben. Mit Einschränkungen kann man auch das Demokratieverständnis (das ebenfalls frei ist von Forderungen nach einem Ausgleich für soziale Probleme bei der Inanspruchnahme demokratischer Rechte, wie sie etwa im Scharpf-Text diskutiert werden) als konservativ bezeichnen.



Stichworte zum Textausschnitt von Peter Graf Kielmansegg

Fragestellung des Textes

„Mit welchen guten, zustimmungsfähigen Gründen läßt sich rechtfertigen, daß die Europäische Union Rechtssetzungsmacht über mehr als 360 Millionen Bürger ausübt?“ (S. 178 im Reader) bzw. später konkretisiert/eingeschränkt: „Wie aber sieht eine zustimmungsfähige Verfassung der Europäischen Union aus?“ (S. 181 im Reader)

Methodisches Vorgehen von Kielmansegg

- Theoretische Entwicklung von Maßstäben für ein legitimes politisches System
- Auf Grundlage der theoretisch entwickelten Maßstäbe: Vergleich der geschichtlichen und gesellschaftlichen und politischen Strukturen der EU mit denen ausgewählter Nationalstaaten (insbesondere der USA).

Zentrale Thesen des Textes

Das Demokratiedilemma der EU ist nicht grundsätzlich zu lösen. Die Europäische Union verfügt nicht über die Voraussetzungen einer kollektiven Identität, die bei demokratischen Nationalstaaten üblicherweise vorhanden ist. Eine allgemeine (diffuse) Unterstützung (Legitimität) wird die EU daher auch durch ausgeklügelte Verfassungsstrukturen vorläufig nicht erreichen können. Sie wird zumindest auf absehbare Zeit in besonderem Maß auf spezifische Unterstützungen angewiesen sein. Europäische Institutionen müssen daher immer wieder im Einzelfall verdeutlichen, dass ihre Entscheidungen für die verschiedenen Interessengruppen und Völker von Vorteil sind.

Staatszweck und Struktur eines idealen Staates nach Kielmansegg

- Es gibt in dem Text keinen expliziten „Staatszweck“, aber eine Anforderung an staatliche Strukturen: Die Strukturen sollen dazu beitragen, Legitimität zu erzeugen. Die Strukturen sollen dazu beitragen, Legitimität zu erzeugen und dabei jeweils in Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen das föderale und das demokratische Prinzip verbinden
- Eine allgemeine ideale Staatsstruktur gibt es nach Kielmansegg nicht, da diese im Einzelfall (hier im Fall der EU – die (noch) keinen Staat darstellt) empfehlenswerten Strukturen von den jeweiligen geschichtlichen und gesellschaftlichen Bedingungen abhängig sind. Ideal ist eine Staatsstruktur dann, wenn sie unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedingungen demokratisch legitimiert ist. Im Fall der EU hält er aber eine Dominanz des föderalen Prinzips gegenüber dem demokratischen für notwendig.

Politikbegriff von Kielmansegg

- konfliktorientiert,
- systemtheoretisch

Zusammenhang von Interesse und Gemeinwohl bei Kielmansegg

Kielmansegg arbeitet nicht explizit mit den Begriffen Interesse und Gemeinwohl. Implizit spielt der Gegensatz aber auch für seinen Aufsatz eine zentrale Rolle. Der implizite Interessenbegriff ist dabei mehrdimensional: Interessen können Individualinteressen sein oder Interessen von „Völkern“. Zum Teil bezieht sich der Text auch auf Gruppeninteressen, etwa auf organisierte ökonomische Interessen.



Stichworte zum Textausschnitt von Peter Graf Kielmansegg

Kielmansegg präferiert eine Input-Perspektive bei seinem Gemeinwohlverständnis: Bezieht man die Forderung nach Gemeinwohl auf die im Text behandelte Frage der Legitimität, dann gilt folgendes: Legitimität können politische Systeme unter anderem durch demokratische Strukturen erhöhen. Demokratie heißt bei Kielmansegg, dass eine vom gesamten „Demos“ bei gemeinsamen Wahlen ausgesprochene Zustimmung erfolgen muss (das ist für ihn die zentrale Voraussetzung für eine diffuse Unterstützung der Systeme). Diese Wahlen müssen auf Grundlage eines auf die jeweiligen Herrschaftsstrukturen ausgerichteten Wettbewerbs erfolgen und die Zustimmung zu den dadurch legitimierten Entscheidungen muss grundsätzlich umkehrbar sein. Wenn eine derartige Input-Legitimität nicht erreicht werden kann, sind politische Institutionen allerdings darauf angewiesen, sich eine Output-Legitimität zu sichern: Sie müssen sich so verhalten, dass die Ergebnisse ihres Verhaltens Zustimmung bei einzelnen Interessengruppen erzeugen (was dann faktisch „spezifische Unterstützung“ heißen würde, vgl. zu den Begriffen Reader S. 181).

Mögliche Kritik an Kielmansegg

- Kielmansegg fokussiert seine Analyse allein auf aktive Unterstützung durch die Bevölkerung (Legitimität). Viele politische Systeme funktionieren jedoch auf Basis von wenig reflektierter Massenloyalität. Daher ist auch das Kriterium geringer Wahlbeteiligungen bei EP-Wahlen nicht unbedingt aussagekräftig – vor allem wenn man hier die Wahlbeteiligungen stabiler repräsentativer Demokratien wie der USA berücksichtigt.
- Fragwürdig ist auch eine weitgehende Beschränkung der Legitimität auf den Idealtypus der legalen Herrschaft (und hier wiederum auf den Spezialfall der Demokratie). Neben Charisma und Tradition könnte auch der Glaube an die Rechtmäßigkeit der (nicht unbedingt demokratischen) europäischen Institutionen diese stützen. Eine solche Form legaler Herrschaft scheint zumindest in „Kerneuropa“ weitgehend gegeben zu sein. Sie ist jedenfalls nicht unbedingt von „objektiven“ Eigenschaften der Institutionen abhängig, sondern nicht zuletzt von der Diskussion der Öffentlichkeit (auch der Politikwissenschaft) über diese Institutionen (vgl. dazu den Text von Max Weber). Offenbar basiert diffuse Unterstützung politischer Systeme zudem oft weniger auf dem Glauben an eine eigene Beteiligung an den politischen Entscheidungen als vielmehr an der Akzeptanz der allgemeinen Lebensbedingungen. Solche Akzeptanz muss nicht unbedingt in Wahlen Ausdruck finden: Sie kann auch durch allgemeinen Wohlstand oder (negativ) durch den Verweis auf externe Feindbilder produziert werden.
- Gerade der Bezug auf die amerikanische Unabhängigkeitserklärung von 1776 als „Urformel des demokratischen Zeitalters“ (Reader S. 183) verdeutlicht einen vielleicht doch überzogenen Anspruch an die Leistungsfähigkeit demokratischer Institutionen, der von der streng oligarchisch strukturierten Sklavenhaltergesellschaft der ehemaligen britischen Kolonien der heutigen USA im 18. Jahrhundert mit ihrer expliziten Ablehnung demokratischer „Pöbelherrschaft“ nun eben gerade nicht angestrebt wurde (vgl. dazu die Kritik an demokratischen Strukturen beim Madison-Text). Vor dem Hintergrund des Madison-Textes erscheint auch die gesamte Argumentation in Abschnitt III kritisierbar: Kielmansegg setzt voraus, dass die Gewaltenteilung in den USA (allein) auf dem doppelten Ziel demokratischer und föderaler Repräsentation beruht. Das ist sicherlich historisch nicht ganz falsch. Das Argument übersieht aber, dass zumindest theoretisch die US-Verfassungsstruktur vor allem mit dem Ziel gegenseitiger Kontrolle von Gewalten begründet wurde. Eine demokratische Legitimation der jeweiligen Verfassungsorgane



Stichworte zum Textausschnitt von Peter Graf Kielmansegg

- war dabei bestenfalls zweitrangig (und in den ersten Jahrhunderten der US-Verfassungsrealität auch keinesfalls gegeben).
- Die zentrale historische Rechtfertigung der Europäischen Integration, nämlich die Verhinderung weiterer Kriege in Europa und dabei insbesondere die deutsch-französische Aussöhnung, bleiben in dem Text unbeachtet. Es müsste zumindest geprüft werden, ob diese Rechtfertigung (die ja eine wesentliche Legitimationsgrundlage der Europapolitik zumindest bis einschließlich der Ära Kohl war) nicht auch weiterhin Legitimation für das politische System der EU stiften kann.
 - Zumindest kontrovers diskutierbar sind vor diesem Hintergrund auch die Schlussfolgerungen von Kielmansegg, der das föderale Prinzip (im europäischen Verständnis, also starke Gliedstaaten) erhalten oder gar stärken will. Unter anderem will Kielmansegg die nationalen Veto-Rechte im Ministerrat weitgehend erhalten (oder sogar wieder herstellen?). Angesichts der politisch kaum vermeidbaren wirtschaftlichen Integration in Europa bleibt dann offen, wie notwendige soziale oder ökologische Ziele erreicht werden sollen, die immer weniger auf nationaler Ebene durchsetzbar sind. Kielmansegg verweist hier zwar richtigerweise auf die supranationalen Institutionen der EU (Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof). Er schlägt aber lediglich vor, die Kompetenzen des Parlaments auf Kosten der Kommission auszuweiten (durch eine Teilung des Initiativrechts bei europäischen Rechtsakten). Wenn das Einstimmigkeitspostulat im Ministerrat erhalten bleibt, können supranationale Ziele aber nicht durchgesetzt werden. Kielmansegg verzichtet letztlich daher auf konkrete Ratschläge.

Zur Bewertung der These vom EU-Demokratiedefizit aus Sicht des heutigen deutschen politikwissenschaftlichen Mainstreams

- | | |
|--|-------------------|
| - Demos- Begriff: Eng, mittel oder weit? | Weit |
| - Oppositions- oder Kontrollchance erfasst? | Ja |
| - Ist Zügelung des Souveräns vorgesehen? | Ja |
| - Erörterte Konfliktregelungen: Mehrheit (M), Konkordanz (K), Hierarchie (H), Einstimmigkeit (E) | M + E |
| - Theorie: normativ oder empirisch | Empirisch |
| - Theorie: statisch oder dynamisch | Dynamisch |
| - Theorie: input- und outputorientiert | Input + Output |
| - Basiert Theorie auf Vergleich? | Nein |
| - Werden Genese und Funktionserfordernisse der Demokratie analysiert? | Ja |
| - Werden Bedingungen des Demokratiezusammenbruchs erkundet? | Nein |
| - Werden Leistungen und Probleme der Demokratie erfasst? | Nein |
| - Theorie testbar? | Sehr gut |
| - Potentielle Reichweite der Theorie | Sektoral begrenzt |
| - Leistungskraft der Theorie | Groß |

Aus: Schmidt, Manfred G., 2000: *Demokratiethorien*. Opladen: Leske + Budrich, S. 546-547.