

# Die politische Legitimation der Europäischen Union

Verfasser: Stefan Schulz  
[stefanschulz.com](http://stefanschulz.com)

**Zusammenfassung:**

Das Ziel dieser Arbeit ist die Darstellung der Mechanismen der Legitimationserzeugung im Politikmodell der Europäischen Union. Die Ausführungen zum Forschungsstand (Kapitel 3) zeigen auf, dass der konkreten Fragestellung eine allgemeine Erörterung vorangestellt werden muss, die die Frage behandelt, wie Legitimation soziologisch überhaupt beschrieben werden kann (Kapitel 4). Dieser vergleichenden Erörterung politischer „Legitimationstheorien“ nach Jürgen Habermas, Max Weber und Niklas Luhmann folgt eine Ausarbeitung des systemtheoretischen Machtkreislaufmodells, das auf seine funktionalistischen Prämissen zurückgeführt wird, um für die Analyse des EU-Politikmodells verwenden zu können.

Nach der Vorstellung des Politikmodells der Europäischen Union (Kapitel 5) erfolgt ausgehend vom analytischen Modell des Machtkreislaufs die Analyse der Mechanismen der politischen Legitimationserzeugung im konkreten EU-Politikmodell (Kapitel 6). Die Analyse zeigt auf, wie die konkreten Machtkreisläufe der EU-Mitgliedstaaten um politische Institutionen in der EU erweitert wurden und neben Wahlen und Parlamentsarbeit weitere Verfahren installiert wurden, die durch Enttäuschungskanalisation und Eröffnung von politischen Partizipationsmöglichkeiten Legitimation erzeugen.

## Inhalt

1	Einleitung.....	4
2	Legitimation: Ideengeschichtliche Prämissen.....	7
3	Forschungsstand.....	10
3.1	Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus .....	12
3.2	Legitimation als Wesensbegriff bei Max Weber .....	15
4	Legitimation als Problembegriff in der Systemtheorie .....	19
4.1	Theoretische Grundlagen.....	19
4.2	Der Machtkreislauf .....	27
4.3	Funktionalistische Methode.....	32
5	Politische Institutionen der EU .....	33
5.1	Europäischer Rat.....	34
5.2	EU-Kommission .....	35
5.3	EU-Rat .....	37
5.4	EU-Parlament .....	39
5.5	„EU-Gesetze“ .....	40
6	Mechanismen der Legitimationserzeugung im EU-Politikmodell.....	42
6.1	Publikum/Politik.....	43
6.2	Politik/Verwaltung.....	48
6.3	Verwaltung/Publikum.....	51
7	Innovationen im Machtkreislauf des EU-Politikmodells.....	52
8	Literaturverzeichnis .....	54

## 1 Einleitung

Im Februar 1992 wurde in Maastricht der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet. Im November 1993 trat dieser Vertrag in Kraft. Die bis dahin als wirtschaftliche Integration zu beschreibende Entwicklung in Europa, die mit der Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ 1952 ihren Anfang nahm, wandelte sich in ein Projekt der politischen Integration.

Mit dem „Vertrag von Maastricht“ und den Folgeverträgen wurde die politische Zusammenarbeit in Europa institutionalisiert bzw. intensiviert. Dem EU-Rat („Ministerrat“) und der EU-Kommission sind zentrale politische Kompetenzen zugeordnet worden. Das EU-Parlament, das 1979 als „Redeparlament“ (Wessels, 2008: 142) eingerichtet wurde, erhielt zentrale Mitwirkungsrechte.

In der „Europaforschung“ geht man davon aus, dass mittlerweile „90% der auf nationaler Ebene unmittelbar zur Anwendung gelangenden Gesetze und Verordnungen auf europäischer Ebene erlassen“ werden (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 9). Die Termini „EU-Richtlinien“, „EU-Verordnungen“ und „EU-Gipfel“ gehören zum grundlegenden Sprachgebrauch der Politik in Europa. Die EU-Mitgliedstaaten haben, zu Gunsten der europäischen rechtlichen Homogenisierung und wirtschaftlichen Konsolidierung, ihre Möglichkeiten politisch zu entscheiden in großem Umfang an die EU-Institutionen abgetreten. Die EU-Mitgliedstaaten gelten als nicht mehr souveräne Einzelstaaten (Lewicki, 2006: 79ff).

Für den theoretischen Nachvollzug stellt der Wandel in Europa in den letzten 20 Jahren eine große Herausforderung dar. Die Funktion des Politiksystems, die Bereithaltung der Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden, ist im EU-Politikmodell nur schwierig zu beschreiben. Das Problem beginnt bereits bei der Überlegung, wie das Kollektiv im EU-Politikmodell zu beschreiben ist. Bisher galt, es gibt kein Weltkollektiv. Kollektive sind auf staatliche Grenzen angewiesen (Luhmann, 2008: 337). Die EU ist jedoch keine neue Form von Staatlichkeit, sie verfügt weder über eindeutige Grenzen noch über eine für alle „EU-Bürger“ einheitliche Verfassung. Der Begriff des Kollektivs verweist in der EU auf eine durch Supranationalität und Intergouvernementalität hergestellte Entität.

Ebenso problematisch wie die Frage, für wen im EU-Politikmodell verbindlich entschieden wird, ist die Sachlage der politisch-sachlichen Entscheidungsfindung. Im EU-Politikmodell werden Gesetze nicht zentral im Parlament und den angegliederten Ausschüssen bzw. in der aus dem Parlament gewählten Regierung erarbeitet und entschieden, sondern durchlaufen verschiedene politische Institutionen auf nationalstaatlicher und EU-Ebene, die ihre politische Autorität auf unterschiedlichen Grundlagen begründen. Das EU-Parlament wird von den Bürgern gewählt, die EU-Kommission von den nationalen Regierungen ernannt und der EU-Rat setzt sich direkt aus nationalen Fachministern zusammen. Jeder dieser drei Institutionen sind politische Kompetenzen zugeordnet. Zudem arbeiten die nationalen Politikmodelle nach je eigenen Prinzipien parallel zur EU.

Das EU-Politikmodell stellt für die politische Soziologie eine große Herausforderung dar. Das Gefüge der politischen Institutionen, die Vielfältigkeit der politischen Verfahren und weitere Merkmale wie der nichtstaatliche Charakter oder die Verfassungslosigkeit der EU bieten sich als Problemstellung für Forschungsprojekte an. Dieser Text behandelt eine Fragestellung, die mit den genannten Aspekten zusammenhängt, deren Problemstellung sich dennoch gut isolieren und konzentriert behandeln lässt. Es geht um die Frage: *Wie wird im EU-Politikmodell das Problem der politischen Legitimation<sup>1</sup> gelöst?*

Mit dem Begriff *Legitimation* ist an dieser Stelle noch nichts Substanzielles gesagt. Die erste Aufgabe des Textes ist es, zu klären, was politische Legitimation<sup>2</sup> soziologisch bedeutet. Das Angebot für eine Antwort auf diese Frage ist vielfältig. Legitimation kann in faktischer Anerkennung, individueller Akzeptanz, kollektiver Bindung, politischer Befriedigung von Mehrheiten, Einsicht in Alternativlosigkeit, Konsens, Vertrag, usw. bestehen. Als *Problem* der Legitimation gilt dann die Frage, wie Legitimation erzeugt wird. Auch für diesen Punkt sind die bestehenden Angebote

---

<sup>1</sup> In der soziologischen Literatur werden die Begriffe Legitimation und Legitimität synonym verwendet. Dieser Text benutzt ausschließlich die Version ‚Legitimation‘.

<sup>2</sup> Legitimation ist kein exklusiv politisches Phänomen. In diesem Text wird der Begriff jedoch stets auf den politischen Kontext bezogen.

vielfältig. Als Legitimationsquellen können Traditionen, religiöse Bezüge, Recht, Gründungsmythen, Bewunderung, Verfahrensarbeit, usw. gelten.

Diese grundlegende Erörterung muss nicht in aller Ausführlichkeit, aber sorgfältig geführt werden. Es wird nicht reichen, den geeignetsten Theorievorschlag aus dem soziologischen Angebot bloß zu nennen. Der Grund liegt darin, dass das EU-Politikmodell mit keinem Theorievorschlag kompatibel ist. Die Erörterung wird auf der Ebene der Prämissen beginnen. Dadurch wird es möglich sein, ein analytisches Modell zu entwickeln, das bei der Konfrontation mit dem EU-Politikmodell nicht weitere Fragen aufwirft, sondern funktionale Zusammenhänge darstellt und plausibilisiert und dadurch Antworten auf die Forschungsfrage liefert.

### **Hinweise zum Vorgehen und zur Begriffsverwendung**

Der Text gliedert sich in 4 Hauptabschnitte, die auf die Kapitel 3 bis 6 verteilt sind. Er folgt der soziologischen Idee, eine auf Basis von soziologischen Problemstellungen erarbeitete Theorie mit konkreter Empirie zu konfrontieren. Die Gliederung folgt diesem Ziel. Kapitel 3 setzt sich mit dem Forschungsstand auseinander und begründet Problemstellungen, die als Ausgangspunkt dienen. Kapitel 4 erarbeitet ein Theoriemodell auf Basis der Problemstellungen. Kapitel 5 stellt den empirischen Gegenstand der Arbeit vor. Abschließen befasst sich Kapitel 6 mit der Konfrontation der Theorie mit dem Empiriefall.

In dieser Arbeit wird zwischen dem Politiksystem der Gesellschaft, einem analytischen Modell und empirischen Politikmodellen unterschieden. Dabei gilt die Sprachregelung, dass die Begriffe „Politiksystem“ und „politisches System“ synonym verwendet werden und auf das politische System der Gesellschaft verweisen, wie es in der soziologischen Systemtheorie ausgearbeitet ist. Siehe dazu Fußnote 8. Im 4. Kapitel beginnt die Vorstellung des „Machtkreislaufs“ als analytisches Modell. Der Begriff „Machtkreislauf“ bezieht sich in der gesamten Arbeit auf dieses analytische Modell. Neben dem wird im Text mit dem Begriff „Politikmodell“ auf konkrete Politikmodelle verwiesen. Es handelt sich dabei zum einen um das „EU-Politikmodell“, das in Kapitel 5 vorgestellt wird oder um ein „nationales Politikmodell“ womit entweder allgemein die demokratisch verfassten Politikmodelle der EU-Mitgliedstaaten gemeint sind oder konkret das Politikmodell Deutschlands.

## 2 Legitimation: Ideengeschichtliche Prämissen

Das Problem bzw. Phänomen der Legitimation generell nimmt auf einen Sachstand Bezug, der die Gesellschaft empirisch und theoretisch zu allen Zeiten beschäftigt. Wissenssoziologisch soll hier ein Rückgriff auf die philosophische Ideengeschichte erfolgen, um darzustellen, auf welcher Vorarbeit die soziologische Theorieentwicklung zum Thema Legitimation Bezug nimmt. Es sollen drei Kernideen vorgestellt werden: (1) Die Zentralisierung autoritärer Herrschaft (Thomas Hobbes), (2) die Notwendigkeit der Einführung von „Herrschaft auf Zeit“ durch Politik (John Locke) und (3) die Tendenz zum Wohlfahrtsstaat (Johann Gottlieb Fichte).

Am Beginn steht die „besondere Betonung der rechtlichen Voraussetzungen gesellschaftlichen Zusammenlebens“ (Luhmann, 1995: 408). Bevor Politik wichtig wird, beschäftigt die Gesellschaft die grundlegende Unterscheidung von Rechtsordnung und Kriegschao. Diese Idee findet sich sehr drastisch im „philosophischen Gedankenexperiment“ (Kersting, 2007: 213) von Thomas Hobbes. Wenn die Gesellschaft allein den individuellen Entscheidungen ihrer Mitglieder überlassen wird, manifestiert sich der egoistische und ungesellige Naturzustand des Menschen als soziales Prinzip. Die „subjektive, individuelle Rationalität“ führt dabei zu „objektiver, kollektiver Irrationalität“ (Kersting, 2007: 215). Diese Problemlage kann nicht allein dadurch aufgelöst werden, dass Menschen ihre Abhängigkeit voneinander erkennen und versuchen, über bilaterale Verträge Erwartungssicherheit zu erzeugen. Die Lösung kann allein darin bestehen, dass Menschen – unabhängig konkreter Sachstände und Interessen – gleichmäßig Freiheiten abgeben und eine dritte Instanz mit Autorität ausstatten, also eine Instanz für kollektiv verbindliches Entscheiden etablieren. In dieser allgemeinen Form bleibt diese Prämisse bis heute grundlegend (Luhmann, 2000: 86). Die zwei zentralen Ideen sind die „Rechtsübertragung“ und die „Autorisierung“ (Kersting, 2007: 220). Die Idee des dabei entstehenden gottgleichen politischen Körpers als Souverän ist eine philosophische Figur, die durch ihre Radikalität auffällt, jedoch die Problemlagen mitführt, die für diese Arbeit interessant sind. Die Idee, die Gesellschaft mit einem kollektiv verbindlichen Rechtssystem auszustatten, beinhaltet noch keine Aussage über die Notwendigkeit eines ausdifferenzierten Politiksystems (Luhmann, 2000: 87).

Das Prinzip des Leviathans besteht in seiner *alternativlosen* Ermöglichung eines „zwischenmenschlichen Ordnungsbereich“ (Kersting, 2007: 223). Er entscheidet für das Kollektiv, das den Vertrag seiner Ermächtigung mitgetragen hat. Er ist per Definition die einzige Instanz für kollektiv verbindliches Entscheiden.

Diese Idee, *ein* herrschaftliches Zentrum mit Rückbezug auf bzw. mit Ermächtigung durch die Gesellschaftsmitglieder einzurichten, das die gesellschaftliche (Un-)Ordnung auf der Basis individueller Entscheidungen durch die Möglichkeit kollektiver Entscheidung korrigiert, möchte ich an zwei weiteren Autoren der Theoriegeschichte kurz weiterverfolgen. Nach Hobbes stellen sich die Fragen: Wie lässt sich die Entscheidungsinstanz kontrollieren statt nur einmalig ermächtigen? Und welche Rolle spielt das Kollektiv? Dafür verwende ich die Angebote von John Locke und Johann Gottlieb Fichte.

Lockes Anliegen bestand in dem Begründungsversuch eines „Widerstandsrechts des Volkes“ (Brocker, 2007: 258). Es geht um die Umwandlung von *Autorität* für kollektiv bindendes Entscheiden in die Form der *Kapazität*, die ihre Gesetzeskraft als Möglichkeit betrachtet und stets Rechtfertigung zu leisten hat. Diese Idee richtet sich einerseits gegen die des Leviathans, aber auch sehr realistisch gegen die des „Gottesgnadentums“, das historisch allmählich eine unzulässige Externalisierung von Herrschaftsbegründung bedeutet. Locke argumentierte gegen die „unumschränkte“ (Brocker, 2007: 268) Ermächtigung und argumentierte für das „Amt auf Zeit“ (Brocker, 2007: 267) und eine Rechtsordnung, die Herrschaftsübergänge regelt. Die Kernidee ist, dass sich die Gesellschaftsmitglieder auf ein rechtliches Ordnungsprinzip vertraglich verpflichten und die Regierung dieser zwischenmenschlichen Verpflichtung erwächst. Die Autorität der Regierung begründet sich somit nicht in der Ermächtigungserklärung des Volkes, sondern in der gesellschaftsweit verbindlichen Rechtsordnung, die dadurch auch begründeten Widerstand gegen die Regierung zulässt (Brocker, 2007: 269).

Die Kraft der kollektiven Bindung beruht somit nicht in der Potenz oder Autorität der Herrscher, sondern im positivierten Recht. Bereits in diesem frühen Stadium der politischen Ideengeschichte ist auch das Souveränitätsparadox intensiv behandelt.



Schon bei Locke gehört die Regierung, mit Hilfe der Trennung von Amt und Person, zum Kollektiv.

Eine Problematisierung der Idee des Kollektivs findet sich bei Johann Gottlieb Fichte. Er schließt an einer Problemstellung an, die sich schon bei Locke findet und sich bis zu Jürgen Habermas (Habermas, 1976: 47) als eine zentrale Problemstellung darstellt. Die kollektive Entscheidung der *Administration* steht den individuellen Entscheidungen in der *Ökonomie* gegenüber. Bei Fichte geht es, dieser Problemstellung folgend, um das Recht im geschlossenen Handelsstaat (Merle, 2007: 387). Er beschreibt die Idee, dass die Freiheit des einen die Freiheit des anderen ist (Merle, 2007: 389). Die Argumente dieser Aussage sind jedoch nicht moralischer sondern rechtlicher Natur. Das Ziel, das jeder so angenehm wie möglich leben kann (Merle, 2007: 392), kann nur erreicht werden, wenn der Staat den Begriff des Kollektivs nicht nur politisch auslegt, sondern auch wirtschaftlich erzwingt (Merle, 2007: 397). Die Grundlage individuellen Wohlergehens ist der Aufbau individuellen Eigentums und die staatliche Kontrolle der wirtschaftlichen Prinzipien. Bei Fichte stellt sich das zu Grunde liegende Problem der Notwendigkeit kollektiv bindender Entscheidungen nicht mehr nur als Friedenssicherung dar, sondern als Aufbau und Gewährleistung von Wohlfahrt. Die individuellen Entscheidungen bilden dabei die ökonomische Grundlage. Die Sicherung der Freiheit, die ökonomisches Handeln überhaupt erst ermöglicht, und der Aufbau von Vermögen und gesellschaftlicher Wohlfahrt sind Aspekte, die durch kollektiv bindende und das bedeutet hier bereits politische Entscheidungen reguliert werden müssen. Wenn es in einer Gesellschaft nicht nur um individuelles Überleben geht, so die Idee, muss die Idee der Abgrenzung des Kollektivs anfänglich auch mit Zwang durchgesetzt werden (Merle, 2007: 397). Die kollektive Bindung des Rechts wird ergänzt um die thematische Offenheit der Politik, die über Recht und Geld Handlungsspielräume beschränkt und erweitert, also administrativ in die Gesellschaft allgemein eingreift.

Die Zentralisierung von Herrschaft, die Ermöglichung des friedlichen Wechsels von Herrschaft und die Ausweitung herrschaftlicher Themenfelder sind die grundlegenden Ideen der politischen Ideengeschichte. Sie haben sich als Prämissen in die politikwissenschaftlichen und politiksoziologischen Legitimationsdiskussionen vererbt.

Viele Theorien schließen an die Problemlagen an, kollektiv bindende Entscheidungen mit der Asymmetrie der Unterscheidung von Herrschaft und Gehorsam zu erklären und die Ursachen für die Einrichtung bzw. Erhaltung der Asymmetrie entweder in Wesensmerkmalen des Herrschaftsverhältnisses oder in der Möglichkeit der friedlichen Übertragung von Herrschaftsautorität zu verorten.

Die Darlegung des Forschungsstandes wird aufzeigen, dass diese unhinterfragte Übernahme von Prämissen sowohl für das Thema Legitimation als auch ganz konkret für die Fragestellung des Textes ein grundlegendes Problem darstellt. Die Darstellung der Ergebnisse der „Europaforschung“ führen wieder auf die wissenssoziologischen Fragen zum Thema Legitimation zurück.

### **3 Forschungsstand**

Für die Darstellung des Sachstandes zum Thema Legitimation und EU ist eine Sparte der „Europaforschung“ interessant, die sich mit dem Thema Demokratie und EU beschäftigt. Diese Arbeiten kommen dem Erkenntnisinteresse dieses Textes am nächsten. Sie setzen am Problem an, dass politische Entscheidungen im EU-Politikmodell einer Instanz zuzurechnen sind, deren Institutionen nicht ausreichend demokratisch legitimiert sind. Die Idee der „demokratischen Legitimation“ orientiert sich dabei an den aus Nationalstaaten bekannten Politikmodellen, die die politische Wahl zentral setzen, für ihre Erklärungen somit auf Wähler, politische Parteien und Massenmedien angewiesen sind. Der „mobilisierungsfähige und mobilisierungsbereite Bürger“ als „Träger von Demokratie“ versagt jedoch in der EU (Trenz, Klein und Koopmans, 2003: 9). Ohne den engagierten, politischen Bürger als Rückhalt, mangelt es dem EU-Politikmodell an Demokratie.

Bei der Betrachtung der Literatur zum Thema Legitimation und EU ergibt sich dieses Bild über die Autoren hinweg. Erstens interessieren sich die Bürger nicht für die EU, weil es an einer „solidaren Interessen- und Wertegemeinschaft“ mangelt (Federmann, 2007: 54). Zweitens vernachlässigen die politischen Parteien in Europa die EU. Die Wahlkämpfe sind, auch zu Europawahlterminen, von nationalen Themen dominiert (Immerfall, 2006: 93). Selbst im Europaparlament sehen sich viele Politiker als nationale Interessenvertretung (Rüdiger, 2007: 271). Drittens wird den Mas-

senmedien als Bindeglied zwischen Politik und Publikum eine „Europamüdigkeit“ zugeschrieben. Die aus den Nationalstaaten bekannte massenmediale Begleitung des nationalen Politikgeschehens findet auf europäischer Ebene nicht statt (Kantner, 2004: 88). Durch die Vielfältigkeit europäischer Traditionen, Werte und Sprachen lässt sich dies zudem kaum verändern (Trenz, 2003: 166f). Das Legitimationsproblem ist ein Demokratieproblem, das durch Defizite in den Handlungen der Bürger, Politiker und Massenmedien zustande kommt. Zudem mangelt es an substantieller Legitimation der EU-Institutionen, weil die zentralen politischen Institutionen der EU nicht direkt gewählt werden. In der EU gibt es keinen Demos (Lemke, 2003: 101).

Die diesen Arbeiten zu Grunde liegenden Fragestellungen sind so eng gefasst, dass eigentlich nur versucht wird, die bekannten nationalstaatlichen Demokratieprinzipien in der EU aufzufinden. Da dies nicht gelingt, besteht die Erkenntnis in der Feststellung von Mängeln und Defiziten samt der Forderung nach Demokratisierung.

Das Ergebnis der Demokratiesuche durch die „Europaforschung“ sind somit Fragen, die erst einmal die Forschungsdesigns selbst betreffen. So wird gefragt, ob das Legitimations- und Demokratiedefizit in der EU vielleicht „nur in den Köpfen von Politikwissenschaftlern und nicht wirklich“ besteht (Abromeit, 2003: 31), ein „Theoriedefizit“ (Rucht, Richter und Klein, 2003: 25) vorherrscht, das sich darin äußert, dass nicht verstanden ist, was „Demokratie im Kern“ (ebd.) ausmacht und ob „der Europaforschung der Blick auf die Gesellschaft“ fehlt (Kohler-Koch, Conzelmann und Knodt, 2004: 324).

In den Arbeiten der Europaforschung ist häufig erkennbar, auf welche Grundlagen sie sich beziehen. Das ist zum einen das Prinzip der Deliberation, mit dem Jürgen Habermas Legitimation beschreibt und zum anderen das Prinzip substantieller Legitimation, das sich in den Arbeiten Max Webers findet. Beide Autoren sind, neben Niklas Luhmann, diejenigen, die den Begriff der Legitimation als zentralen soziologischen Begriff verwenden und an die ideengeschichtliche Vorarbeit anknüpfend soziologisch arbeiteten. Es ist von Interesse, die Grundlagen der Konzepte beider Autoren zu vergegenwärtigen.

### 3.1 Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus

Jürgen Habermas beginnt die Erörterung des Problems der Legitimation an dem historischen Punkt, an dem gesellschaftliche Ordnung nicht mehr allein auf naturwüchsige Tradition und familiales Leben zurückzuführen ist (Habermas, 1973: 131). „Kulturelle Selbstverständlichkeiten“ wurden gestört, wodurch eine „Politisierung von Lebensbereichen, die bis dahin der Privatsphäre zugeschlagen wurden“ gefördert wurde (Habermas, 1973: 102). Diese „Aufstörung“ (ebd.) tradierter Lebensweisen ist mit Blick auf die Expansion von Dörfern, der Ermöglichung überregionalen Handels und des naturwissenschaftlich-technischen Fortschritts nachvollziehbar. Diese historischen Entwicklungen führten zu gesellschaftlich-ökonomischen Zusammenhängen, die die Familie als gesellschaftliche Grundordnung überragte und andere Regulierungsmechanismen erforderte. Das „soziale Mehrprodukt“ und seine Verteilung war nicht mehr nur eine innerfamiliäre sondern gesellschaftliche Angelegenheit (Heidorn, 1982: 121).

An den Beispielen antiker Städte und hochmittelalterlicher Dörfer ist diese Aufspaltung öffentlicher und privater Lebensbereiche erkennbar. Beide Sozialmodelle wurden darüber integriert, dass die Männer als Vorstände des familialen Lebens gleichzeitig eine öffentliche Rolle wahrnahmen. Die Verteilung des jährlichen Mehrprodukts eines mittelalterlichen Dorfes mit etwa 10 Familien stellt noch eine relativ einfache Aufgabe dar. Komplizierter und komplexer werden diese Angelegenheiten in der Stadt.

Die Gesellschaften integrieren sich über die öffentlichen Lebensbereiche. Zentral steht dabei die Ökonomie, die mit Handel und Produktion Mehrwerte schafft, deren Verteilung politisch reguliert werden muss, um zu gewährleisten, dass die soziale Ungleichheit in der Gesellschaft auch für die Benachteiligten akzeptabel ist (Heidorn, 1982: 121). Die Verteilung des ökonomischen Mehrwerts wird, zur Wahrung des sozialen Friedens, weder von den ökonomisch Stärkeren noch von den Schwächeren entschieden. Diese Aufgabe übernimmt die Politik. Die Asymmetrie der Herrschaft ist somit das Korrektiv für die ökonomisch verursachte Asymmetrie.

Legitimation zielt bei Habermas dabei nicht auf die konkrete Einzelentscheidung, die immer Enttäuschung hervorruft, und aus bestimmten Perspektiven stets inakzeptabel ist, sondern auf die Rechtfertigung der politischen Ordnung, aus der diese Entscheidungen hervorgehen. Legitimation bedeutet, dass die Argumente, die den Herrschaftsanspruch des politischen Zentrums unterstützen, als richtig und gerecht anerkannt werden. Das Problem der Legitimation ist dabei, dass die Geltungsansprüche bestreitbar sind und stets aktualisiert werden müssen (Habermas, 1976: 39).

Hier findet sich bereits ein zentraler Aspekt, der sich ebenfalls bei Max Weber und in der Systemtheorie findet. Legitimation ist keine Frage der Gewaltkapazität oder Stärke des politischen Zentrums, sondern Angelegenheit des politischen Publikums, das politische Unterstützung erteilt (Luhmann, 1983: 151), ein „Interesse am Gehorchen“ (Weber, 2005: 122) hat oder Herrschaft faktisch anerkennt (Habermas, 1976: 39). Insbesondere bei Betroffenen und gerade bei Enttäuschten zeigt sich das Problem, dass politische Entscheidungen nur akzeptiert werden, wenn das dahinterstehende Prinzip ausreichend legitimiert ist. Das Problem der politischen Legitimation ist somit ein gesellschaftliches Problem, das die Aufmerksamkeit gerade auf das an sich unpolitische Publikum richtet. Denn gerade wenn das Publikum diesen unpolitischen Status verlässt und nach „Erweiterung der Partizipationsspielräume“ (Habermas, 1973: 132) strebt, wird das Problem der Legitimation akut. Man müsste nicht von einem Problem sprechen, wenn politische Partizipation allein in dem Phänomen bestehen würde, dass eine regelmäßige Wahl ein politisches Zentrum gänzlich mit Anerkennung und Vertrauen ausstattet und jede politische Entscheidung so später auf Akzeptanz des Publikums trifft.

Die zentrale Frage ist somit die nach der Qualität der gesellschaftlichen Ordnung, die es vermag zugleich Sachentscheidungen zu zentralisieren und politische Legitimation zu erzeugen. Habermas sieht darin das zentrale Problem, das sich nicht dauerhaft lösen lässt. Viel eher steigern die dauernden Lösungsversuche nur die Problemlage. Die Ursache daran liegt im Umgang mit Konflikten. Jede politische Entscheidung bezieht sich auf ein gesellschaftliches Streitthema, dessen Konfliktpotential im modernen Verfassungsstaat durch die Institutionalisierung der Opposition „entdramatisiert, d.h. entschärft und normalisiert“ (Habermas, 1976: 39) wird. Das entlastet zum

einen das Publikum, das, statt sich selbst zu engagieren, das politische Theater beobachten kann und sich vertreten fühlt. Und es führt dazu, dass von der Legitimationsproblematik der politischen Ordnung erst einmal abgelenkt wird, weil auch die Opposition daran interessiert ist, politische Themen in den Dimensionen der Sache und Personen zu behandeln, damit die dahinterstehenden Ämter und Verfahren für die spätere Übernahme unbeschädigt bleiben. Das Problem ist jedoch, dass das politische Zentrum durch diese Praxis, die jedes gesellschaftliche Thema sogleich politisiert, ihr „Konto wohlfahrtsstaatlich überzieht“ (Habermas, 1973: 104). Eine Regierung wird ständig gedrängt, sich gegen die Opposition zu behaupten und sich als legitim zu erklären. Die „konkurrenzdemokratische Form der Legitimation“ verursacht dabei Kosten, die nicht unbegrenzt gedeckt werden können (Habermas, 1973: 105).

Während sich die „Europaforschung“ die Frage stellt, warum die EU nicht nach bekannten Demokratiemustern funktioniert, stellt sich Habermas die Frage, „warum in spätkapitalistischen Gesellschaften die formale Demokratie überhaupt beibehalten wird“. Denn „wenn man nur die Funktionsbedingungen des administrativen Systems vor Augen hat“, liegt ein „konservativ-autoritärer Wohlfahrtsstaat, der die politische Beteiligung der Bürger auf ein risikoloses Maß reduziert“ oder ein „faschistisch-autoritärer Staat“, der seine Bürger „auf einem relativ hohen Niveau der Dauermobilisierung bei der Stange hält“ näher (ebd.).

Ob dies ein historisches Argument ist oder eine Kritik an anderen soziologischen Theorien sei dahingestellt. Die Konklusion führt Habermas zurück zur „Verfassung einer parteienstaatlichen Massendemokratie“, die allein die Ansprüche des „soziokulturellen Systems“ zu befriedigen mag (Habermas, 1973: 105). 40 Jahre nach der Publikation der Texte ist jedoch erkennbar, dass sich im EU-Politikmodell keine parteienstaatliche Massendemokratie entwickelt und auch die EU über keine Verfassung verfügt.

Die Prämisse der Asymmetrie von Herrschern und Beherrschten gilt bei Habermas unhinterfragt. Sie wird sogar ausgebaut in dem Sinn, dass sie als Korrektiv diametral zur ökonomischen Asymmetrie gebaut wird. Die grundlegende Idee, dass die politische Integration Europas eine Reaktion auf die vorhergegangene ökonomische In-

tegration ist, führt Habermas oft an. In aktuellen Äußerungen zur Lage der Europäischen Union artikuliert Habermas allerdings die Sorge, dass die EU aufgrund einer von ihm diagnostizierten politischen Handlungsunfähigkeit, auch auf Grund der gescheiterten Referenden zur „EU-Verfassung“ im Jahr 2005, der ökonomischen neoliberalen Orthodoxie zum Opfer fällt. Statt einer anderen Form von Demokratie erkennt er in der EU keine Demokratie und spricht ihr sogar politische Handlungsfähigkeit generell ab (Habermas, 2006). Habermas Legitimationsmodell ist, in seiner Idealform, so ausgelegt, dass nicht nur eine Mehrheit, sondern alle das gesellschaftliche Ordnungsprinzip akzeptieren können. Ein Interview mit Jürgen Habermas zum Thema trägt den passenden Titel: „Wacht auf, schlafende Mehrheiten für eine Vertiefung der Europäischen Union“ (Hoening, 2007).

Die Fragestellung dieses Textes lässt sich mit Habermas Ausführungen zum Thema Legitimation nicht problematisieren und dadurch auch nicht bearbeiten oder lösen. Faktische Anerkennung wird im EU-Politikmodell gerade nicht mehr ausschließlich über Bezüge auf Mehrheiten hergestellt.

### **3.2 Legitimation als Wesensbegriff bei Max Weber**

Der zweite Theoriehintergrund der „Europaforschung“ besteht aus den Arbeiten von Max Weber. Seine Überlegungen zur politischen Legitimation finden sich übersichtlich in einem Text über „Die Typen der Herrschaft“ (Weber, 2005). Als Herrschaft bezeichnet er die soziale Beziehung von Befehlenden und Gehorsamen, solange sich der Gehorsam nicht durch Zwang (Heidorn, 1982), Tradition bzw. gesellschaftliche Sitte oder konkrete Interessenbefriedigung einstellt (Weber, 2005: 122). Es geht um das „Interesse am Gehorchen“ (ebd.) und weniger um die Potenz eines Herrschers. Für Webers Verständnis spielt auch die psychische Disposition weder beim Herrschenden noch beim Gehorsamen eine Rolle (Weber, 2005: 123). Es interessieren allein die sozialen Prinzipien, die die soziale Asymmetrie eines Herrschaftsverhältnisses dauerhaft im Bestand sichern (Heidorn, 1982). Der Ausgangspunkt ist somit auch bei Weber die Feststellung sozialer Asymmetrien. Weber ist wichtig, dass Legitimation ein soziales Prinzip beschreibt, das sich nicht, wie Gewalt oder konkrete Interessenbefriedigung, verbraucht.

Webers Herrschaftstrilogie besteht aus den „reinen Typen legitimer Herrschaft“ (Weber, 2005: 124) rationalen, traditionellen<sup>3</sup> und charismatischen<sup>4</sup> Charakters. Die Auflistung hat einen starken historischen Bezug. Allerdings überlebt die rationale Herrschaft ihre historischen Vorläufer nicht. Legitimation beruht in der Kombination aller drei Herrschaftstypen.

Interessant sind die Ausführungen von Weber zum Typ der modernen, rationalen Herrschaft. Sie versuchen zu erklären, wie in der modernen Gesellschaft politische Entscheidungen trotz Enttäuschung erfolgreich entschieden und durchgesetzt werden können. Das zentrale Element der legalen, rationalen Herrschaft spielt dabei die Vermittlung. Die soziale Beziehung zwischen Befehlenden und Gehorchenden ist nicht unmittelbar, sondern wird durch einen Verwaltungsstab vermittelt. Dieser Verwaltungsstab arbeitet organisiert und orientiert sich an einer rechtsverbindlichen Satzung, in der der Umgang von Befehlenden und Gehorchenden transparent geregelt ist. Es wird somit sowohl die Unterscheidung, wie auch die Rangordnung von Befehlenden und Gehorchenden aufgehoben. Beide Seiten orientieren sich gleichermaßen an der Satzung der Verwaltung.

Die Idee, dass eine ökonomisch verursachte soziale Asymmetrie durch eine politisch erzeugte Asymmetrie korrigiert wird (Habermas) führt Weber hier konsequent fort und installiert eine rechtlich erzeugte Asymmetrie, die die politische Asymmetrie ausgleicht. Weber führt die wichtige Unterscheidung von Befehlenden, Verwaltungsstab und Gehorchenden ein. In der handlungstheoretischen Fassung interessiert er sich für die Art der Einschränkung der Freiheitsgrade der Akteure und erklärt sie über die Qualität der legalen Verwaltung.

Weber listet auf, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit sowohl der Legitimationsglaube wie auch der Legitimationsanspruch in einem Herrschaftsverhältnis erklärt werden kann. Die idealtypische legale Verwaltung ist die Bürokratie. Es gelten unterschiedliche Kriterien: Die Verwaltungsarbeit orientiert sich an einer Satzung

---

<sup>3</sup> Dieser erklärt sich aus „Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und der Legitimation der durch sie zur Autorität Berufener“ (Weber, 2005: 124).

<sup>4</sup> Dieser erklärt sich aus der „Heldenkraft“ und „Vorbildlichkeit“ (Weber, 2005: 124) der herrschenden Person.



und ist hierarchisch organisiert. Die Aufgaben-, Verantwortungs-, Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung wird dadurch eindeutig und nachvollziehbar geregelt. Es gilt eine strikte Trennung von Amt und Person. Verwaltungsmittel dürfen nur im Rahmen von Amtsmandaten verwendet werden. Innerhalb der Hierarchie wird nur sachspezifisch rekrutiert. Personen arbeiten nur hauptberuflich in Verwaltungen und werden für ihre Arbeit entlohnt. Alle Amtshandlungen müssen schriftlich dokumentiert werden. Für den Verwaltungsstab und Außenstehende steht der Rechtsweg zur Verfügung.

Die Legalität (der Verwaltung) bildet aber nur einen Aspekt der Legitimation von Herrschaft ab. Die Typen der Herrschaft sind analytisch getrennte Idealtypen, die in der sozialen Wirklichkeit nicht getrennt beobachtet werden können. Legitimation lässt sich nur erklären, wenn die Legalität der Verwaltung mit dem „Prestige der Führer“, einer Personalisierung der Politik, und der „traditionalen Eingewöhnung“ der Herrschaftsprinzipien, der eingelebten Kenntnisse der Bürger vom Politikmodell, kombiniert wird (Heidorn, 1982: 43). Die Erklärung dafür liegt in der Belastbarkeit.

„Traditionale Eingewöhnung und ‚Prestige‘ (Charisma) rücken mit dem - letztlich ebenfalls eingelebten - Glauben an die Bedeutung der formalen Legalität zusammen: die Erschütterungen eines von ihnen durch gegenüber der Tradition ungewohnte Anforderungen an die Beherrschten, außergewöhnliches, das Prestige vernichtende Mißgeschick oder Verletzung der üblichen formalen legalen Korrektheit erschüttert den Legitimationsglauben in gleichem Maße“ (Heidorn, 1982: 43).

Legitime Herrschaft ist auf Unterstützung externalisierender<sup>5</sup> Aspekte angewiesen. Nach welchem Mechanismus die Kombination aus Führercharisma, Tradition und Legalität funktioniert, lässt sich mit dem Theorieangebot Webers jedoch nicht weiter auflösen. Der „Legitimationsglaube“ des Volkes bleibt trotz der Erklärungsversuche unbestimmt (Heidorn, 1982: 45f). Diese Unbestimmtheit zeigt sich auch in weiterführenden Vermutungen. (1) Das Volk akzeptiert Politik, die im „Großen und Gan-

---

<sup>5</sup> Über die Ausgestaltung der Verwaltungsarbeit kann politisch entschieden werden. Dem Charisma von Personen und der Wirkung von Traditionen ist das Herrschaftsverhältnis jedoch ausgeliefert. Da politisch über keine der beiden Aspekte entschieden werden kann handelt es sich um externe Quellen politischer Legitimation.

zen“ die Interessen der Bevölkerung befriedigt. Kurze Abweichungen und einzelne Abweichler werden überstanden. (2) Es reicht, wenn die Mehrheit eines Volkes mit der Politik zufrieden ist. (3) Es gibt keine Möglichkeit, Folgen und Auswirkungen „nachhaltiger Enttäuschung“ zu prognostizieren. Protest oder Resignation können nicht ausgeschlossen werden, sondern sind ein immer präsent Problem (Heidorn, 1982: 50ff).

Die Anerkennung eines Herrschaftsmodells und die Chancen der Interessenbefriedigung sind miteinander gekoppelt. Weber verknüpft beide Phänomene mit dem Begriff der „Vereinbarung“ (Heidorn, 1982: 47) und unterscheidet ihn von Oktroyierung. Er befindet sich somit im Spannungsbogen zwischen Vertrags- und Konsensmodellen, die beide wie oben gezeigt die Diskussion politischer Legitimation von jeher schwer beeindrucken – sich aber als nicht zielführend erweisen.

Mit Hilfe von Webers Ausführungen lässt sich die Frage des Textes nicht beantworten. Die Idee, eine legale Verwaltung ins Zentrum zu setzen und von ihr nicht behandelbare Probleme mit Bezügen auf Personen und Traditionen zu erklären ist attraktiv. Es hilft jedoch nicht für die Fragestellung, da sich im EU-Politikmodell insbesondere in den politischen Institutionen auf EU-Ebene kaum Personen und tradierte Strukturen auffinden lassen. Zentral steht dagegen die Verwaltung, allerdings ist zu beachten, dass die nationalstaatlichen öffentlichen Verwaltungen nicht mit der politischen Verwaltung auf EU-Ebene gleichzusetzen sind. Es ist nicht *eine* Verwaltung, die das Herrschaftsverhältnis im EU-Politikmodell vermittelt. Gleiches gilt für das Recht. Im EU-Politikmodell treffen „EU-Recht“ und nationales Verfassungsrecht aufeinander. So wie bis jetzt unentschieden ist, ob die EU eher Supranationalität oder Intergouvernementalität als Prinzip verwirklicht, ist auch unklar, ob künftig „EU-Recht“ oder nationales Verfassungsrecht als letzter Rückhalt dient<sup>6</sup>.

Nach Webers Modell gehen die EU und der EU-Mitgliedstaat ein Entlastungsverhältnis ein. Die EU stellt die legale Bürokratie zur Verfügung, die allerdings eher

---

<sup>6</sup> Diese Unsicherheit bezüglich der „gerichtlichen Letztentscheidungszuständigkeit“ (Haack, 2007: 207) ist in der Rechtswissenschaft ein vielbehandeltes Problem, das sich auch soziologisch stellt und auch für diesen Text relevant ist. Dennoch bleibt es an dieser Stelle bei einem bloßen Verweis.

sachlich effektiv als legitimationsfördernd transparent arbeitet. Dieses „Manko“ gleichen die bekannten, charismatischen nationalen Politiker und die politischen Traditionen des Nationalstaats aus. Da die nationalen Politiker, wie etwa in Deutschland, einen Legitimationsanspruch behaupten, obwohl sie durch „Fraktionsdisziplin“ und EU-Vorgaben in ihrer Autonomie und Gewissensverpflichtung stark beschränkt sind, bleibt die EU als politisches Zentrum relativ verborgen.

Diese Idee ist zwar durch Webers Ausführungen inspiriert, ist mit ihnen aber dennoch inkompatibel. Webers idealtypisches Modell bezieht sich auf die politische Verwaltung von Staaten und kann viele Abweichungen die sich im EU-Politikmodell darstellen nicht aufgreifen. Eine Analyse, die darauf aufbaut, würde statt Antworten nur weitere Fragen produzieren. Dies zeigt die „Europaforschung“.

## **4 Legitimation als Problembegriff in der Systemtheorie**

Um die Frage des Textes klären zu können, wird im Folgenden auf die systemtheoretische Soziologie zum Thema Legitimation zurückgegriffen. Sie arbeitet ebenfalls mit einem Modell, das jedoch kein Idealtypus abbildet oder normativ begründet wird, sondern als analytisches Werkzeug konzipiert ist und seine Plausibilität aus theoretischen Bezügen und empirischen Beobachtungen erhält.

Es bietet sich an für die Analyse des EU-Politikmodells verwendet zu werden, wenn es mit Sorgfalt in seine funktionalen Zusammenhänge zergliedert wird und mit Hilfe der funktionalistischen Methode im EU-Politikmodell funktionale Äquivalente für die legitimationserzeugenden Mechanismen des Nationalstaats aufgezeigt werden. Diese Erörterung folgt den drei Etappen: Darlegung der funktionalistischen Prämissen (Kapitel 4.1), Darstellung des Modells des Machtkreislaufs (Kapitel 4.2) und Anmerkungen zur funktionalistischen Methode (Kapitel 4.3). Die Analyse des EU-Politikmodells (Kapitel 6) orientiert sich an der Idee, den Machtkreislauf als „analytisches Modell“ zu verstehen, das nach Niklas Luhmanns Ausführungen aufzeigt, welche „Probleme bei der Ausdifferenzierung eines politischen Systems auftreten und gelöst werden müssen“ (Luhmann, 2010: 131).

### **4.1 Theoretische Grundlagen**

Die soziologische Systemtheorie stützt sich ihrem gesellschaftstheoretischen Anspruch entsprechend auf die Annahmen von Systembildung und Systemdifferenzierung und auf Annahmen über Evolution. Sie schließt damit an die Idee an, gesellschaftstheoretische Forschung über sozialen Wandel nicht mit unergründbaren Ordnungsvorstellungen zu beginnen, sondern soziale Phänomene mit Problemstellungen in Beziehung zu setzen. Externalisierende Erklärungsfolien, die soziale Phänomene ursächlich auf Versuche der Bestandserhaltung oder teleologische Erklärungen beziehen, verlieren an Gültigkeit (Luhmann, 2005b: 212ff).

Dieses Problem der unzulässigen Mitführungen externer Erklärungen für soziale Phänomene haben Handlungstheorien und damit auch Max Webers und Jürgen Habermas Legitimationstheorien. Handlungen als soziale Letztelemente führen zu dem Problem, dass vor den Beobachtungen sozialer Phänomene normative Erwartungen gebildet werden müssen, um Handlungen (beispielsweise „Dulden“) überhaupt erst erkennbar und einem Akteur zurechenbar zu machen (Luhmann, 1999: 153f). Der Erklärungswert liegt dann darin, Sinnhaftigkeit aus Intentionsvermutungen oder Interpretationsleistungen herzuleiten und dadurch den Ausgangspunkt für die Erklärung sozialer Phänomene zwangsläufig in die Psyche des intentional handelnden Akteurs oder interpretierend beobachtenden Forschers zu verlagern. Die Gesellschaft kann in einem akteurszentrierten Theoriemodell nur ein Aggregationsmodell sein, das als „normativ integrierter Handlungszusammenhang“ (Luhmann, 1999: 155) verstanden wird. Eine Analyse der Gesellschaft würde dann in einer Analyse des gesellschaftlichen Diskurses bestehen, der sich mit den normativen Grundlagen der Gesellschaft beschäftigt, wie Jürgen Habermas es vorstellt. Solch ein Diskurs ist jedoch auch in der „Europaforschung“, die sich auch an dieser Idee der Deliberation orientiert, nicht aufzufinden. Habermas Kritik an den „schlafenden Mehrheiten“ wird so verständlich. Sie führt jedoch nicht zum Ziel. Der zu nutzende Vorteil der Systemtheorie ist, Handlungen selbst zum Thema der Theorie machen zu können und ihnen eine nachgeordnete Stellung zuzuweisen. Handlungen finden in der Systemtheorie Platz, jedoch sind sie dem Letztelement Kommunikation nachgeordnet (Luhmann, 1997: 86).

Um diese Folgen dieser Verschiebung fassen zu können ist es notwendig, kurz die Prämissen der soziologischen Systemtheorie aufzugreifen und die Theorie in ihre Teiltheorien zu zergliedern. Die Systemtheorie ist, für sich, keine exklusiv soziologische Theorie. Die auf der allgemeinen Systemtheorie aufbauende soziologische Systemtheorie erhält ihren soziologischen Zuschnitt vor allem durch die Evolutionstheorie und Kommunikationstheorie. Durch ihre Bezugnahme auf die Zeitdimension (Evolution) und die Sozialdimension (Kommunikation) entwickelt sich die Theorie auf Grund der Auseinandersetzung mit ihrem Gegenstand, der Gesellschaft (Luhmann, 2005e: 241).

Die Prämissen der *Evolutionstheorie* eignen sich für die Zielsetzung dieser Arbeit. Zum einen, weil sie sich ausdrücklich gegen den Versuch richtet, eine besondere Art der Geschichtsschreibung zu sein (Luhmann, 2005c). Zum anderen, weil sie bewusst mit dem Problem umgeht, dass keine Theorie ihren Gegenstand konkret oder vollständig erfassen kann (Luhmann, 2005g: 60f). Die Analyse in diesem Text wird sich nicht an der Idee orientieren, den historischen Wandel vom Politikmodell des demokratisch-verfassten Nationalstaats hin zum zentralisierten Verwaltungsapparat der EU nachzuzeichnen. Stattdessen geht es darum, die Funktionsweise der sozialen Mechanismen beider Politikmodelle im Hinblick auf das Bezugsproblem der Erzeugung kollektiver Bindung zu erkennen und zu vergleichen. An die Stelle des Nachvollzugs der sozialen Wirklichkeit, die durch nichts anderes als "haltlose Komplexität" (Luhmann, 2005g: 58ff) auffällt, tritt die Erarbeitung einer Theorie, die als "überlegene Ordnung" (Luhmann, 1984: 250) die Beobachtung leitet. Diese Arbeit nutzt den Vorteil der Systemtheorie über eine ausgearbeitete Gesellschaftstheorie verfügen zu können. Die Legitimationstheorie (für demokratisch-verfasste Nationalstaaten) des Machtkreislaufs ergibt sich daraus als Ableitung. Da es für das Problem der Legitimation im EU-Politikmodell noch kein geeignetes Theoriemodell gibt, sind die Vorbereitungen des Zugriffs auf die Empirie besonders sorgfältig durchzuführen.

Die Prämissen der *Kommunikationstheorie* stellen sich für diese Arbeit als ebenso fruchtbar dar. Die grundlegenden Aussagen der Systemtheorie über Kommunikation sind hinreichend bekannt. Kommunikation liegt vor, wenn Information einer Mitteilungsabsicht zugerechnet wird. Kommunikation ist also auf Adressen angewiesen.

Zum einen die, die die Unterscheidung von Mitteilungsabsicht und Information versteht und zum anderen die, der die Mitteilungsabsicht zugerechnet wird. In diesem Modell ist kein Akteur von Nöten (Luhmann, 1984: 191ff). Dies hat bereits weitreichende Konsequenzen für das Thema Legitimation. Eine ist, dass in der soziologischen Systemtheorie der Begriff Herrschaft nicht mehr vorkommt (Luhmann, 1981: 45). Die Unterscheidung Herrscher und Beherrschte wird nur noch als Artefakt der politischen Ideengeschichte behandelt und in der Theorie aufgelöst. Ein Grund dafür, das wurde oben bereits erwähnt, liegt in der unzulässigen soziologischen Arbeitsweise, sowohl beim Herrschenden als auch beim Gehorsamen, auf Intentionen, „Motive und Interessen“ (Luhmann, 2000: 21) als Erklärung zu verweisen. Die soziologische Systemtheorie benutzt als Grundbegriff die „soziale Adresse“ (Fuchs, 1997) mit verschiedenen Generalisierungsstufen. Hier wichtig ist der Unterschied von Rolle und Person. Die systemtheoretische Kommunikationstheorie erlaubt die Reformulierung der Trennung von Amt und Person.

In der handlungstheoretischen Fassung handelt es sich beim Konzept der „Herrschaft auf Zeit“ um die Übertragung von Macht auf einen Akteur durch die Zuordnung eines gesellschaftlich institutionalisierten Amtes. Es handelt sich dann um eine als „legitim geltende Herrschaft von Menschen über Menschen“ (Weber, 1980: 19). Der Mensch ist jedoch keine soziale Kategorie. Der Versuch einer Erörterung, wie Herrschaft von Menschen über Menschen funktioniert, müsste den Menschen und damit seine Psyche zum Gegenstand der Forschung machen. Insbesondere die Verschränkung der sozialen Institution des Amtes und des psychischen Eigenlebens des Menschen stellt eine zu große Herausforderung dar.

Die systemtheoretische Kommunikationstheorie belässt es bei der Unterscheidung des Generalisierungsgrades von Rollen und Personen und bezieht beide auf Kommunikation. Das Amt ist in dieser Fassung eine institutionalisierte Rolle, die durch die Zuordnung von Personen individualisiert und dadurch kommunikationsfähig wird (Luhmann, 1991). Die Vermutung eines psychischen Gehalts reicht dann aus. Auf mehr Bezüge auf den tatsächlichen Menschen ist die Theorie nicht angewiesen. Die Asymmetrie besteht nicht zwischen Menschen mit Amtsmacht und Menschen ohne Amtsmacht, sondern ist eine Asymmetrie der politischen Rollen, die durch Instituti-

onen gestützt wird. Die Trennung von Rolle und Person erlaubt zum einen, einer sozialen Adresse psychischen Gehalt zuzuordnen und zu Kommunikation zu befähigen, und zum anderen, gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit des Erfolges dieser Kommunikation zu erhöhen, in dem die Geltung der Kommunikation auf die Rolle verweist (Luhmann, 2000: 376).

Dieses Funktionsprinzip trifft aber nicht nur auf die Trennung von Amtsrolle und Person zu, sondern auf jede Unterscheidung von politischen Rollen und Personen. Es gilt somit auch für das politische Publikum. Die Annahme einer politischen Entscheidung hat eine höhere Wahrscheinlichkeit, wenn sie nicht der Person, sondern einer Rolle zugerechnet wird (Luhmann, 2010: 96ff). Die Institutionalisierung der Politik erlaubt die Etablierung dieser politischen Rollen, die sehr vielfältig sind. Zu nennen ist also nicht nur die Rolle des politischen Amtes, sondern jede institutionalisierte politische Rolle entlang der Institutionen der Gewaltenteilung: Amtspolitiker, Verwaltungsbeamter, Polizist, Richter, usw.. Und auch die politisch institutionalisierten Rollen des Publikums: Wähler, Betroffene, politisch Organisierte, Kläger, usw.. Es wird also nicht nur die „Herrschaft“ durch Bezüge auf eine institutionalisierte Rolle (Amtspolitiker) dargestellt, sondern auch die „Gehorsamkeit“ (Betroffener).

Zu klären ist, nach welchen Prinzipien die Kommunikation funktioniert, die sich durch diese Form der Differenzierung politischer Rollen ergibt. Dabei helfen „einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien“ (Luhmann, 2005b) und genauere Angaben zur Macht als das symbolisch generalisierte Kommunikationsmedium der Politik (Luhmann, 2003).

Max Weber begründete politische Legitimation in der Qualität der rationalen, legalen Verwaltung. Der Legitimationsglaube beruhte auf der Anerkennung eines Herrschaftsmodells, die durch Interessenbefriedigung Unterstützung findet. Das dabei notwendige Moment der aktiven und persönlichen „Vereinbarung“ (Heidorn, 1982: 47) wurde im Diskursmodell von Jürgen Habermas radikalisiert.

Die Kommunikationstheorie dreht dieses Argument um. Für das Gelingen einer politischen Kommunikation, also der Annahme einer politischen Entscheidung, ist keine aktive Anerkennung durch die Betroffenen erforderlich, sondern eine Zurechnung auf die institutionalisierte politische Rolle. Weil die Annahme einer politischen Ent-

scheidung rollenkonformes Verhalten bedeutet, ist persönliches Engagement gerade nicht erforderlich. Der notwendige Konsens<sup>7</sup> bezieht sich somit nicht auf die Sachebene der Einzelentscheidung, der aus individuellen Interessen und Motiven zugestimmt wird, sondern auf die Anerkennung der politischen Institutionen und ihrer rationalen und legalen Grundlagen (Luhmann, 2010: 96). Dieser Mechanismus vermag zu erklären, weshalb politische Entscheidungen gleichzeitig individuelle, persönliche Enttäuschung hervorrufen und trotzdem durch Bezug auf die Rolle anerkannt werden. Durch den Konsens über das politische Prinzip, die politischen Institutionen, kann der Entscheidende über das Symbol der „verbindlichen Entscheidung“ für Einzelentscheidungen verfügen wie über einen Geldschein (ebd.). Widerspruch ist nicht unmöglich, er erfordert jedoch Zeit und persönliches Engagement. Gleiches gilt für die aktive Zustimmungsbekundung zu einer politischen Entscheidung. Auch sie erfordert persönliches Engagement. Rollenkonformes Verhalten erfolgt daher, solange „gewisse Toleranzgrenzen“ (Luhmann, 1983: 28) eingehalten werden, als Selbstverständlichkeit und motivlos (Luhmann, 1983: 34).

Mit den Erklärungen zur Anerkennung einzelner politischer Entscheidungen durch Konsensvermutungen bezüglich des politischen Prinzips ist der Kern des Problems der politischen Legitimation noch nicht genannt. Doch lohnt sich schon ein vorgreifender Blick. Es wird in der Analyse von Interesse sein, das Gefüge der politischen Rollen im EU-Politikmodell nachzuvollziehen. Es wird sich zeigen, dass es den, im nationalen Politikmodell jedes EU-Mitgliedstaates auffindbaren ansprechbaren und mit einem Ortsbüro regional verankerten Parlamentspolitiker nur noch eingeschränkt gibt. Gleiches gilt für die Rollen der Regierung. Selbst die Rolle des Wählers, der in vielen Demokratiebeschreibungen die zentrale Aufgabe des „Souverän“ übernimmt, ist im EU-Politikmodell nur mit Problemen zu erkennen.

Wie bereits erörtert, hängt das Problem der politischen Legitimation mit dem Erfolg politischer Kommunikation zusammen. Neben der Trennung von politischen Rollen und Personen ist zu fragen, welche weiteren Einrichtungen die moderne Gesellschaft bereit hält, um die Wahrscheinlichkeit des Erfolges von Kommunikation zu erhöhen.

---

<sup>7</sup> Konsens meint hier: Hergestellte Widerspruchslosigkeit.



Es ist nicht nur die Sprache, die den Rahmen der Kommunikation absteckt. Wenn dem so wäre, stünde jede Kommunikationsofferte unter inhaltlichem Debattierungsvorbehalt, müsste sich an den Interessen der an der Kommunikation Beteiligten orientieren und würde viel Zeit in Anspruch nehmen. Dementsprechend hoch ist die Wahrscheinlichkeit einer Ablehnung. Die Sprache benötigt „Zusatzeinrichtungen“ (Luhmann, 2005b: 216), die die Komplexität der Kommunikation reduzieren *und* die Annahmewahrscheinlichkeit einer Kommunikationsofferte erhöhen. Diese Aufgabe übernehmen symbolisch generalisierte Kommunikationscodes mit der einfachen Funktion, auf die institutionalisierten Rollen Bezug zu nehmen und kommunikative Anschlussmöglichkeiten auf die zwei Möglichkeiten rollenkonformen oder -abweichenden Verhaltens zu reduzieren. Diese Funktionsweise hat drei interessante Vorteile. Erstens können die Negationspotentiale im Kommunikationsprozess, weil Rollen adressiert werden, nicht mehr unmittelbar sozialisiert, also mit Bezügen auf die Person ausgestaltet, werden. Der Verweis auf die Person ist kaum ohne weitere Begründungen möglich (Luhmann, 2005b: 217). Die Kommunikation ist zudem nicht mehr auf eine „einheitliche Realitätskonstruktion“ der Beteiligten angewiesen (Luhmann, 2005b: 219). Der Konsens bezieht sich auf die gesellschaftlichen Institutionen und ist nicht auf gleiche persönliche Erfahrungen angewiesen. Zweitens lässt die Orientierung an Rollen Erwartungsbildung auch für Kommunikation mit Unbekannten zu (Luhmann, 2005b: 219). Und drittens werden die Möglichkeiten der Erwiderung von Kommunikationsofferten auf die zwei Möglichkeiten Annahme und Ablehnung begrenzt. Der Erfolg einer Selektionsübertragung wird durch symbolisch generalisierte Kommunikationscodes wahrscheinlicher und zusätzlich motiviert (Luhmann, 2005b: 221).

Für die Erörterung des Problems der politischen Legitimation gilt es nun, die Eigenheiten der politischen Macht als symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium der Politik zu klären. Politische Macht ist stets eine besondere Komponente von gesellschaftlichem Einfluss (Luhmann, 2000: 40). Die Asymmetrie der Unterscheidung von Machtüberlegenheit und Machtunterlegenheit kann in vielen Ursachen begründet sein, etwa Wissens- oder Zeitvorteilen, besseren Zugang zu Gewaltmitteln oder körperlicher Überlegenheit. Wie auch bei Max Weber und Jürgen Habermas muss die

Grenze des Begriffs politischer Macht kategorisch gezogen werden. In der Systemtheorie wird die Grenze durch das Politiksystem bestimmt. Es handelt sich um politische Machtkommunikation, wenn Kommunikation mit Rückgriff auf die Leitunterscheidung Machtüberlegenheit/Machtunterlegenheit die Annahmewahrscheinlichkeit einer Kommunikationsofferte steigert. Zusätzlich wird die nicht präferierte Alternative der Kommunikationsofferte recodiert. Das Politiksystem hält dafür mehrere Formen bereit, am wichtigsten ist jedoch die Möglichkeit plausibel mit Gewalt zu drohen. Dies gilt für beide Seiten als Vermeidungsalternative, Ego möchte sie allerdings dringender vermeiden (Luhmann, 2005b: 225). Es ist wichtig zu beachten, dass eine Anwendung der Vermeidungsalternative überhaupt nur in wenigen Fällen dienen kann, eine politische Entscheidung trotz Ablehnung durchzusetzen. Das Prinzip des sozialen Mechanismus ist es, die Attraktivität der Präferenzalternative zu erhöhen. Sowohl die körperliche Leidensfähigkeit als auch die staatlichen Gewaltmittel sind begrenzt. Angewendete Gewalt ist destruktiv, während die Anwendung von politischer Macht konstruktiv ist.

Damit ist die wichtigste Grundlage für das Problem der politischen Legitimation genannt. Das Problem der politischen Legitimation liegt nicht im Problem der Durchsetzung politischer Entscheidungen, sondern im *Prozess der Vorbereitung politischer Entscheidungen* (Luhmann, 2010: 100). Die Erzeugung politischer Legitimation findet somit neben der politisch-sachlichen Entscheidungsfindung im Zentrum des Politiksystems ihren Platz. Beide Funktionen operieren dabei scharf getrennt, wenn auch nicht völlig ohne Bezug zueinander (Luhmann, 1983: 152). Das politische Zentrum hat es mit einem komplizierten Problem zu tun. Es muss zum einen sachlich entscheidungsfähig sein, was ein hohes Maß an Abschottung und organisierter Arbeit in Politik und Verwaltung erfordert. Gleichzeitig darf es nicht den Kontakt zu ihrer „selbsterzeugten Umwelt“ (Luhmann, 1981: 45) - dem Publikum - verlieren (Luhmann, 2000: 20) und muss thematische Offenheit vorweisen.

Bezogen auf das Problem der Legitimation stellen sich zwei Fragen: 1. Wie wird das politische Publikum über die administrative Belästigung durch das politische Zentrum hinaus in das Politiksystem eingebunden? 2. In welchem Verhältnis stehen einzelne Machtkommunikationen und das politische Prinzip?

## 4.2 Der Machtkreislauf

Die systemtheoretische Erklärung besteht im Kern aus dem Argument, dass die politische Macht im System zirkuliert und nicht nur einseitig aus dem politischen Zentrum heraus in das Publikum hinein kommuniziert wird (Luhmann, 2000: 33). Politische Macht setzt ein auf Basis von der Operation Machtkommunikation geschlossenes Politiksystem voraus (Luhmann, 2000: 28). Die Frage nach dem Anfang interessiert dabei nicht. Die wichtigste Voraussetzung für das Zirkulieren ist, dass direkte Rückkoppelungseffekte von Macht verhindert werden. Das Publikum kann sich nicht selbst regieren. Die Idee der Unterscheidung von Souverän und Untertan muss durch eine andere Unterscheidung abgelöst werden, um sich nicht in der „Demokratie-Paradoxie“ des sich selbst regierenden Volkes zu verfangen (Luhmann, 2000: 257). Es gelten die Vorbereitungen von Max Weber, die Unterscheidung von Regierung und Regierten durch die Verwaltung und ihre Bezugnahme auf Recht zu erweitern. Die Asymmetrie politischer Macht ist nicht einfach sondern dreipolig und durch Recht zweitcodiert. Politische Macht zirkuliert zwischen den Unterscheidungen von Publikum/Politik, Politik/Verwaltung und Verwaltung/Publikum (ebd.). Das Politiksystem der Gesellschaft gliedert sich in die Politik des Politiksystems, die Verwaltung des Politiksystems und das Publikum des Politiksystems.<sup>8</sup> Jeder Schnittpunkt verfügt über eine eigenförmige Machtasymmetrie.

Die Schließung des Politiksystems beruht im Publikum/Politik-Schnittpunkt darauf, dass politische Konflikte in der Politik des Politiksystems stattfinden und die Umwelt nur als Themenlieferant dient (Luhmann, 2000: 94). Die politische Codierung machtüberlegen/machtunterlegen ist also, um konfliktfähig sein zu können, auf die „Zweitcodierung politischer Amtsmacht“ in Regierung und Opposition angewiesen (Luhmann, 2000: 103). Die zentrale Unterscheidung ist die Trennung von machtüberlegenen Regierungsämtern und machtunterlegenen Oppositionsämtern, beide auf Seiten der Politik (Luhmann, 1989).

---

<sup>8</sup> Wenn in diesem Text vom „Politiksystem“ oder dem „politischen System“ die Rede ist, ist somit stets die Einheit dieser Unterscheidungen gemeint.

Die Entscheidung über die Konflikte obliegt jedoch nicht allein dem Machtkampf von Regierung und Opposition. Die Politik nimmt, um Themen zu finden, Rücksicht auf die öffentliche Meinung und, bei Entscheidungen, Rücksicht auf die Verteilung summenkonstanter Parlamentsmandate. Die Entscheidungen der Politik, die als Gesetze für die Verwaltung den Charakter von Entscheidungsprämissen haben, müssen selbst auf Entscheidungsprämissen Rücksicht nehmen, die ohne politische Kontrolle entschieden werden. Das zentrale Element dieser „Selbstreferenzunterbrechung im politischen System“ (Luhmann, 2000: 104) ist die politische Wahl (Luhmann, 2000: 96). In allen EU-Mitgliedstaaten hat sich dabei das System entwickelt, dass politische Wahlen keine Themenwahlen (Referenden), sondern Programm- und Personenwahlen sind, die thematisch gezielt unbestimmt bleiben (Luhmann, 1983: 28). Das Vertrauen in Personen und das System übernimmt stützende Funktionen (Luhmann, 2000b: 27ff). Der politische Themenkonflikt in der Politik wird an der Publikum/Politik-Schnittstelle zum Zeitpunkt der Wahlen ein Konflikt über Personen, weil es bei der politischen Wahl um die Zuteilung von Personen auf Parlamentsmandate und direkt oder indirekt um die Besetzung der Regierungsämter geht (Luhmann, 2000: 103). Die Idee von Max Weber, dass sich die Rationalität von Politik nicht von der Idee lossagen kann, auf (charismatische) Personen und als Systemstruktur eingelebte Traditionen angewiesen zu sein, ist geradezu der Kern der Sache. Weil es nur dadurch möglich ist, den Strukturaufbau des Systems auf Basis eigener Entscheidungen zu ermöglichen, ohne politisch-sachliche Entscheidungen inhaltlich vorwegnehmen zu müssen. „Was wir »Demokratie« nennen und auf die Einrichtung politischer Wahlen zurückführen, ist demnach nichts anderes als die Vollendung der Ausdifferenzierung eines politischen Systems“ (Luhmann, 2000: 104f).

Politische Wahlen sind jedoch nicht die einzigen selbsterzeugten Entscheidungen, auf die sich das Politiksystem stützen kann. Zu erwähnen sind auch die Konflikte, die unterhalb der Parlamente in den Parteiorganisationen und Bürgerinitiativen ausgetragen werden. Politische Wahlen haben den Vorteil, dass sie für die Politik eine „relativ kurzfristige Ungewissheit“ (Luhmann, 2000: 105) darstellen. Die von Habermas bereits vor 40 Jahren beobachtete „zunehmende Zahl von Bürgerinitiativen“

(Habermas, 1973: 103) stellt für das demokratisch verfasste nationale Politikmodell, wie es hier vorgestellt wird, ein Problem dar. Wenn politische Konflikte auf der Themenebene im Publikum diskutiert werden, erzeugt das für das Politiksystem Unsicherheit, mit der sie nur schwer umgehen kann, nicht nur, weil sie sich nicht an den politisch entschiedenen Zeitplan der Legislaturperioden hält, sondern auch, weil dadurch keine inhaltlich unbestimmte politische Unterstützung erteilt, sondern inhaltlich festgelegte Interessensbekundungen zum Ausdruck gebracht werden. Die Idee eines imperativen Mandats ist jedoch mit der hier entwickelten Idee der Legitimationserzeugung durch Wahlen inkompatibel, weil sich das politische Zentrum so nur schwer abschotten lässt und der Aufbau eigener Komplexität geradezu blockiert wird. Im Modell des Machtkreislaufs, das für das Publikum die Rolle des Wählers vorsieht, der ohne konkrete Interessen frei, geheim und mit jeweils einer Stimme gleich wählt, sind die Möglichkeiten politischer Partizipation<sup>9</sup> für das Publikum „nicht ausbaufähig“ (Luhmann, 1983: 166). Hiermit ist ein Problem markiert, das im EU-Politikmodell akut wird und in der Analyse eine zentrale Rolle spielt. Festzuhalten bleibt, dass die politische Wahl als Entscheidungsprämisse für das Politiksystem gilt, konkrete Entscheidungen jedoch in der Politik des Politiksystems getroffen werden. Das Publikum ist im Publikum/Politik-Schnittpunkt die machtüberlegene Seite.

Dies gilt vor allem deswegen, weil die Macht der Politik nicht direkt auf das Publikum (zurück-)gerichtet werden kann. Politiker verfügen im Vergleich zu Bürgern häufig über höheres Prestige und einen größeren Bekanntheitsgrad, können also auf besondere Ressourcen gesellschaftlichen Einflusses zugreifen. Im direkten Kontakt sind sie aber nicht unmittelbar weisungsbefugt. Sie müssen sich am positivierten Recht orientieren, das politische Rangunterschiede negiert. Die Machtüberlegenheit der Politik zeigt sich im Schnittpunkt von Politik und Verwaltung. Eine Regierung zählt dabei bereits zur Verwaltung. Politische Entscheidungen, die für die Verwaltung als Entscheidungsprämissen fungieren, werden, so beispielsweise im deutschen

---

<sup>9</sup> Das persönliche Engagement in hierarchischen Parteiorganisationen auf der Ebene der Ortsgruppen und Themenkreise gilt in dem Theoriemodell nicht als „politische Partizipation“. Diese Form der Kanalisierung individueller politischer Interessen ist gerade so angelegt, dass sie in der Peripherie stattfindet und der Weg ins Zentrum, der Parteispitze, blockiert ist.

Politikmodell, im Parlament und somit auf Seiten der Politik getroffen. Das Problem hierbei besteht darin, dass eine politische Entscheidung den Ansprüchen des generalisierenden Rechts genügen muss, die Verwaltungsentscheidung, die sich auf sie bezieht, aber Rücksicht auf die Unwägbarkeiten des konkreten Einzelfalls nehmen muss. Die Politik ist auf einen gewissen Grad an „Opportunität“ durch die öffentliche Verwaltung angewiesen (Luhmann, 2007: 165ff). Das Politiksystem ist, trotz aller Betonung der Rationalität und Legalität moderner Politiksysteme, auf eine flexible Auslegung von Werten und Normen angewiesen. Der Wechsel der Wertpräferenzen muss von der öffentlichen Verwaltung nachvollziehbar sein, ohne dass sich dies konkret durch Vorgaben in Gesetzestexten darstellt. Die Entscheidungsfindung in der öffentlichen Verwaltung ist also auf „verwaltungseigene Planung“ (Luhmann, 2007: 170) angewiesen, die nicht allein auf den politischen Vorgaben in Form von Rechtstexten beruht. Es zeigt sich somit auch hier das Phänomen, dass die Verwaltung auf die aus ihrer Sicht unkontrollierbare Festlegung von Entscheidungsprämissen *und* den Aufbau von Eigenkomplexität angewiesen ist. Die Wahlentscheidung des Publikums legt die Rahmenbedingungen der Parlamentsarbeit, aber keine konkreten Entscheidungen fest. Die Gesetzesentscheidungen des Parlaments legen die Rahmenbedingungen für die Verwaltungsarbeit, aber ebenfalls keine konkreten Entscheidungen fest. Dies gilt, den Machtkreislauf abschließend, auch für den Schnittpunkt von Verwaltung und Publikum. Die konkrete Entscheidung der öffentlichen Verwaltung erhält ihre Machtüberlegenheit, weil in ihr darstellbar ist, dass sie sich trotz eigenrationaler Verwaltungstätigkeit auf politisch entschiedene und als Gesetz vorliegende Prämissen bezieht. Die Machtasymmetrie wird auch hier durch Bezüge zum Recht abgesichert.

Politische Macht zirkuliert im Politiksystem. Als Wirkungsweise gilt dabei nicht Steuerung, sondern Planung (Luhmann, 1997: 391). Entscheidungen in einem Schnittpunkt des Machtkreislaufs legen Entscheidungsprämissen, aber keine konkreten Entscheidungen im nächsten Schnittpunkt fest, schon weil sich beispielsweise die Grundlage künftiger Entscheidungen nicht abstrahieren lässt (Luhmann, 2007: 166). Die Entscheidungen in den Schnittpunkten greifen nicht wirkend, sondern regulierend in den Machtkreislauf ein (Luhmann, 2005d: 116).

Dieses Modell des Machtkreislaufs ist allerdings nur plausibel, wenn man den Blick nicht von der Ebene der Entscheidung auf die Ebene der Kommunikation lenkt – was allerdings notwendig ist, wenn die soziale Wirklichkeit beobachtet wird. Das Politiksystem kann sich nicht auf Entscheidungskommunikation, die sich nur über die Adressierung von Rollen und Institutionen darstellt, reduzieren. Auch individualisierte Personen und damit Interaktion (Luhmann, 1999b: 295f) ist ein wichtiger Aspekt von Politik. Im Kreislaufmodell, in dem Entscheidungsprämissen keine konkrete Festlegung bedeuten, stellen sich in jedem Schnittpunkt „Angewiesenheiten des Machthabers“ (Luhmann, 2000: 258) dar, die sich nutzen lassen.

Das Publikum zeichnet sich beispielsweise nicht dadurch aus, dass unbegrenzt Zeit und Wissen zur Verfügung stehen. Politiker können das durch die Vorbereitung kurzer, schlüssiger und interessanter Aussagen als Profilierungsvorteil für sich nutzen. Ebenso nutzt die Verwaltung beim Kontakt mit der Politik Kenntnisse und Erfahrungen, die nur ihr zur Verfügung stehen. Und auch das Publikum kann, insbesondere wenn Organisationen involviert sind, verschiedene Hilfsmittel (Rechtsweg, finanzielle Einflussnahme) einsetzen, um den Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung nicht gänzlich ausgeliefert zu sein. Auf der Ebene der Interaktion etabliert sich somit ein Gegenkreislauf, dessen „informale Macht“ (Luhmann, 2000: 258) im Politiksystem generiert wird, dessen Wirkungsweise jedoch eher an gesellschaftlichen Einfluss erinnert. Dieser Gegenkreislauf informaler Macht ist allerdings dem Politiksystem zuzurechnen, weil es ohne ihn nicht ausreichend Entlastung erfahren würde um überhaupt zu funktionieren. Der reine formale Machtkreislauf, in dem der Wähler gleich, geheim und frei wählt, der politische Mandatsträger allein seinem Gewissen verpflichtet ist und die öffentliche Verwaltung keine Rücksicht auf Partikularinteressen ihrer Entscheidungsempfänger nehmen darf, ist ein idealtypisches Bild, das mit der sozialen Wirklichkeit von „Politikverdrossenheit“, „Fraktionsdisziplin“ und der „Pflege der politischen Landschaft“<sup>10</sup> inkompatibel ist.

---

<sup>10</sup> Der formale Machtkreislauf zeichnet sich dadurch aus, eindeutig rechtens zu sein. Die Einwirkungen durch den informalen Machtkreislauf müssen dagegen nicht immer rechtswidriges Verhalten bedeuten. Der Gegenkreislauf ist eine Reaktion auf die Tatsache, dass sich nicht jedes mögliche Verhalten im Politiksystem rechtlich regulieren lässt.

Durch die Diskussion des Machtkreislaufs erhärtet sich das Bild, dass die Funktionsprinzipien der Erzeugung politischer Legitimation durch die Inklusion des Publikums und die Erarbeitung politisch-sachlicher Entscheidungen durch die Exklusion des Publikums geradezu konträr zueinander stehen. Das EU-Politikmodell wird für den Bereich der Verwaltungsarbeit der politisch-sachlichen Entscheidung kaum Innovationen aufbieten. Sie basiert auf den bekannten Prinzipien aus den Nationalstaaten wie beispielsweise Expertenanhörungen, Ausschussarbeit, Zuarbeit durch wissenschaftliche Dienste, usw.. Die Prinzipien der Legitimationserzeugung sind allerdings gänzlich umstrukturiert wurden. Dies wird sich in der Vorstellung des EU-Politikmodells bereits andeuten und in der Analyse zeigen.

### **4.3 Funktionalistische Methode**

Der abschließende Schritt der theoretischen Vorbereitung besteht in der Vorstellung der Methode der Analyse. Die gewählte und der funktionalistischen Theorie Systemtheorie nahestehende Methode zeichnet sich durch zentrale Unterschiede zu vielen anderen soziologischen Handwerksmethoden zur Aufarbeitung empirischen Datenmaterials aus. Bei der funktionalistischen Methode handelt es sich um eine „besondere Art der Begriffsbildung und des In-Beziehung-Setzens“ (Luhmann, 2005f: 11). Statt einer Durchdringung der politischen Institutionen und Verfahren steht eine theoretische Analyse des Problems der politischen Legitimation im Zentrum. Der archimedische Punkt der Analyse ist ein invariant gesetztes theoretisches Bezugsproblem. Empirische Gegebenheiten bilden darauf bezogen eine, aber nicht die einzig denkbare Lösung. Der Vergleich bezieht sich somit nicht auf Wesensmerkmale, sondern auf die Beziehung zu einem Bezugsproblem (Luhmann, 2005f: 21ff).

Dadurch können Einschränkungen festgehalten werden. Das Politiksystem und politische Kommunikation haben mehrere Bezugsprobleme als die Erzeugung von Legitimation. Dieses ist nicht gänzlich zu isolieren, es steht allerdings als einziges im Fokus. Dadurch entfallen viele soziologisch interessante Fragestellungen.



## 5 Politische Institutionen der EU

Das Gefüge der politischen Institutionen der EU ist nach grundsätzlich anderen Prinzipien geordnet als sie aus Nationalstaaten bekannt sind. Die EU ist kein weiterer (Bundes-)Staat, dessen Existenz auf einen historischen Gründungsmoment zurückzuführen ist. Die EU verfügte nie über eine Verfassung, die das Gefüge der politischen Institutionen grundrechtlich vorschrieb und Souveränitätsbehauptungen untermauerte. Die EU ist das Ergebnis der dauerhaften Zusammenarbeit der europäischen Regierungen zur Wahrung des Friedens und zum Ausbau des Wohlstandes<sup>11</sup>. Sie stützt sich auf bereits bestehende politische Souveränität und erhielt ihre heutige Form nicht aus der Auseinandersetzung mit den Bürgern, sondern aus persönlichen Verhandlungen der Regierenden. Die EU wurde gewissermaßen hinter dem Rücken der Bürger aufgebaut und hat sich in den letzten Jahren, insbesondere seit Intensivierung der politischen Integration seit 1993 („Vertrag von Maastricht“), zur zentralen politischen Instanz Europas entwickelt.

Die Verlagerung politischer Kompetenzen von den Mitgliedstaaten zur EU weitete sich stets aus. Zu Beginn bestand das Ziel in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes inklusive einheitlicher Währung, inzwischen steht die Harmonisierung in vielen politischen Themen wie Steuern, Zivilrecht und Bildungs- und Umweltpolitik auf der Agenda. Die EU verwirklicht auf bislang einzigartige Weise die Idee eines Politikmodells jenseits von Nationalstaatlichkeit. Den Ausgangspunkt im EU-Politikmodell bildet nicht der souveräne Bürger, sondern der souveräne Staat. In der dem Thema angemessenen Darstellung des EU-Politikmodells sind vier Institutionen zentral: Der „Europäische Rat“ der Staats- und Regierungschefs; die „Europäische Kommission“ (EU-Kommission); der „Rat der Europäischen Union“, auch „Ministerrat“ (EU-Rat) und das „Europäische Parlament“ (EU-Parlament).

---

<sup>11</sup> So lauten die nicht von der Hand zuweisenden Beschreibungen seit der Gründung der „Union für Kohle und Stahl“ 1952. Siehe dazu beispielhaft die Planungen der wirtschaftlichen Integration Europas von Jean Monnets und die „Schuman-Erklärung“ (Weisenfeld, 1997: 66) die unter den Eindrücken des 2. Weltkrieges verfasst wurde.

## 5.1 Europäischer Rat

Der Europäische Rat der EU-Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der EU-Kommission ist ein besonderer Rat. Er zählt nicht zu den Formationen des EU-Rats, sondern bildet eine eigenständige Form der Zusammenkunft, die bis zum Vertrag von Lissabon in keinem offiziellen Vertragstext der EU auftauchte. Im Europäischen Rat trafen sich die Staats- und Regierungschefs regelmäßig, um über die Ausgestaltung der EU-Verträge zu diskutieren. Diese „EU-Gipfel“ finden zweimal pro Halbjahr statt.

Beim EU-Gipfel treffen die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in einer intergouvernementalen Formation aufeinander. Durch die Prominenz der Mitglieder erringt dieses Zusammentreffen regelmäßig Medienpräsenz. Seit dem Vertrag von Lissabon steht dem Europäischen Rat ein Präsident vor, der auf zweieinhalb Jahre gewählt wird und der keine weiteren nationalstaatlichen Ämter innehaben darf. Dieses supranationale Amt rotierte vorher unter den Mitgliedern des Europäischen Rats.

Die Treffen des Europäischen Rates werden von EU-Rat, EU-Kommission und den Mitgliedstaaten detailliert vorbereitet. Die Zuspitzung auf wenige Themen und Alternativen ist durch die Zeitknappheit der Mitglieder notwendig und führt zu dem Phänomen, das viele Arbeitsweisen, die sich in den EU-Institutionen eingelebt haben, Vorschläge für Vertragsinhalte werden und dann auch erfolgreich verabschiedet werden. Die EU-Institutionen nutzen die Freiheit durch die Verfassungslosigkeit und lassen erfolgreiche Arbeitsweisen nach Erprobung als Vertragstext festschreiben<sup>12</sup>. Die Arbeits- und Existenzprinzipien des Europäischen Rats sind beinahe ein Gegenmodell zum Prinzip des politischen Arbeitens nach Verfassung.

Mit dem Bezug auf das Problem der Legitimation ist an dieser Stelle festzuhalten, dass der Europäische Rat bis zum Vertrag von Lissabon gänzlich ohne grundrechtlichen Rahmen arbeitete. Das Gremium kann zudem nur einstimmig entscheiden, wo-

---

<sup>12</sup> Am bekanntesten ist wohl die Aufnahme der Anhörung der EU-Kommissionskandidaten durch das EU-Parlament. Siehe dazu die Ausführungen in der Darstellung des EU-Parlamentes.

bei einer formalen Abstimmung entfällt und nur ausdrückliche Gegenstimmen gezählt werden. Der Europäische Rat hat es mit den Herausforderungen des Konsensprinzips zu tun. Mit der Schaffung des Postens des Präsidenten des Europäischen Rats wurde auf dieses Problem reagiert. Der Präsident soll die Funktion der supranationalen Vermittlung erfüllen und hat selbst kein Stimmrecht. Auf die Einführung eines Abstimmungsmodus wurde interessanter Weise verzichtet.

## 5.2 EU-Kommission

Das zentrale politische Organ der EU ist die EU-Kommission. Sie übernimmt die „Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle“ (Wessels, 2008: 225) der politischen Entscheidungen der EU. Das Prinzip der Repräsentation findet in dieser Institution statt. Die EU-Kommission besteht aus Kommissaren, wobei bis zum „Vertrag von Lissabon“ (2009) galt, dass die Anzahl der Kommissare gleich der Anzahl der EU-Mitgliedstaaten ist. Seit die EU auf 27 Mitgliedstaaten wuchs, ist nicht mehr jedes Land in jeder Kommission vertreten. Die Kommissare teilen sich die politischen Sachthemen untereinander auf. Die Frage, wer das Amt eines Kommissars übernimmt ist eine nationalstaatliche Angelegenheit. Die Frage, welcher Kommissar welches politische Ressort übernimmt ist dagegen Verhandlungsmasse bei jeder Neubesetzung der EU-Kommission. Seit dem „Vertrag von Lissabon“ ist das Europäische Parlament berechtigt, EU-Kommissionen als Ganzes abzulehnen. Dieses Recht ist ein Aspekt der „nacheilenden Parametrisierung“ (Wessels, 2008: 150) der EU. Das EU-Parlament hatte die Anhörung der designierten EU-Kommissare selbstständig in seine Tagesordnung aufgenommen und erlangte mit Unterstützung der Massenmedien Aufmerksamkeit, die auf die nationalen Personalentscheidungen Auswirkungen hatte. Da die Ernennung der EU-Kommissare durch vom Publikum gewählte nationale Regierungen geschieht und die Bestätigung durch das vom Publikum gewählte EU-Parlament erfolgt, gilt die EU-Kommission als „doppelt indirekt“ demokratisch legitimiert (Wessels, 2008: 230).

Besonderheiten zeigt die EU-Kommission in zwei Gebieten. Sowohl die politische Sacharbeit als auch die politische Entscheidung gestaltet sich in der EU neu. Erst seit dem „Vertrag von Lissabon“ gilt ein Mehrheitswahlrecht bei politischen Entschei-

dungen. Zuvor wurde in kollegialer Einheit entschieden. Wobei das neue Prinzip der Mehrheitsentscheidung auch mehr als Möglichkeit denn als gängige Praxis beobachtet wird. Die Diskussionen vor einer Entscheidung werden dabei nicht in der Form einer öffentlichen Debatte ausgetragen, sondern verwirklichen eher die Prinzipien persönlicher Verhandlungen von Politikern, die eine längerfristige Beziehung miteinander eingehen. In den wöchentlichen Tagungen der EU-Kommission sind tatsächlich nur die Kommissare, der Präsident der Kommission und der Generalsekretär der Kommission persönlich anwesend (Wessels, 2008: 247).

Im nationalen Politikmodell der Bundesrepublik Deutschland ist die politische Entscheidungskompetenz dem Parlament und die sachliche Kompetenz den Ausschüssen zugeordnet. Diese Unterscheidung gibt es in der EU-Kommission nicht. Beide Kompetenzen sind in der EU viel stärker miteinander verwoben.

Die EU-Kommission ist ein riesiger Beamtenapparat, der an der Spitze die Kommissare samt Kabinette hat und über einen hierarchischen Unterbau aus 11000 Beamten verfügt (Wessels, 2008: 250). Die politische Sacharbeit und die politischen Entscheidungen finden in dieser Institution statt.

Die soziologisch auffälligste Besonderheit bezieht sich dabei auf die politische Sacharbeit. Die EU pflegt einen Umgang mit externen Expertengruppen, der im herkömmlichen Parlamentarismus eher als Lobbying bezeichnet wird. Die deutschen Parlamentarier verfügen über einen wissenschaftlichen Dienst und die Möglichkeit der ordentlichen Expertenanhörung in den Parlamentsausschüssen. Die EU-Kommission integriert beides in ihrem neuen Umgang mit Expertengruppen. Rund um die EU-Kommission arbeiten dauerhaft 1700 derartige Organisationen (Wessels, 2008: 234). Dabei handelt es sich um Bürgerinitiativen, NGOs, Hochschulen, unabhängige Institute, klassische Lobbygruppen der Wirtschaft, usw. Viele dieser Organisationen sind entweder komplett in Brüssel ansässig oder unterhalten dort ständige Filialen. Für viele Interessengruppen wird zudem aus EU-Geldern ein Budget bereitgehalten, das ihre Präsenz häufig überhaupt erst ermöglicht. Das dahinter stehende Prinzip lässt sich am ehesten als Institutionalisierung des politischen Lobbying bezeichnen. Der EU-Kommission ist nicht nur daran gelegen, von politisch betroffenen Organisationen sachliche Unterstützung bis in die Entscheidungssituation hinein zu

erfahren, sondern auch unabhängig von anstehenden Entscheidungen über Sachthemen auf formalen Wegen informiert zu werden.

Mit Bezug auf das Problem der Legitimation ist an dieser Stelle festzuhalten, dass in der institutionellen Ausformung der EU-Kommission auf viele historisch entstandene politische Phänomene eingegangen wurde. (1) Das Prinzip des Lobbying wurde in die Formalstruktur aufgenommen. Der Zugang zu Politik ist nicht mehr primär abhängig von Information und Geld der nach Einfluss strebenden Organisation. (2) Politische Entscheidungen werden dort getroffen wo sie erarbeitet werden, ohne auf das im Parlamentarismus offenbar notwendige, problematische Prinzip der „Fraktionsdisziplin“ zurückgreifen zu müssen. (3) Die Politik entscheidet selbstständig über die Zusammensetzung ihrer entscheidenden Gremien. (4) Statt Wahlkampfhilfen für sachlich generalisierte Parteiorganisationen, gibt es Budgets für sachlich spezifizierte, politisch engagierte Experten- und Betroffenenorganisationen.

### 5.3 EU-Rat

Neben der neuartigen, supranationalen EU-Kommission wurde der intergouvernementale EU-Rat installiert. Dieser bildet in vielen Aspekten einen Kontrapunkt zur EU-Kommission. Die EU-Ratsangehörigen sind keine EU-Politiker sondern die Minister der nationalen Regierungen, es können allerdings auch Beamte des Ministeriums stellvertretend im EU-Rat auftreten. Da sie nach Resorts arbeiten, gibt es faktisch 22 unterschiedliche EU-Räte. Die Arbeit in diesen Räten erfolgt unregelmäßig, in stets engem Kontakt mit der EU-Kommission, die erheblichen Einfluss auf die Arbeit des EU-Rats hat. Etwa 80% der Tagesordnungspunkte werden in ständigen Gremien der EU-Kommission oder gemeinsamen ständigen Gremien der EU-Kommission und des EU-Rats erarbeitet und in den Sitzungen des EU-Rats ohne weitere Beratung als „A-Punkte“ verabschiedet (Wessels, 2008: 212).

Die exakte Rollenverteilung von EU-Rat und EU-Kommission ist, auch nach Lektüre der Vertragstexte, unklar. Der EU-Rat wird bei Handlungsbedarf tätig. Dieser Handlungsbedarf muss von der EU-Kommission festgestellt werden. Der EU-Rat ist jedoch berechtigt, die EU-Kommission zu solch einer Feststellung aufzufordern (Wessels, 2008: 193).

Als zentrale Aufgabe verwirklicht der EU-Rat eine Scharnierfunktion zwischen den nationalen Regierungen und EU-Institutionen. Er ermöglicht vorrangig die Harmonisierung in den politischen Themenfeldern GASP und PJZS<sup>13</sup>, die die Nationalstaaten noch hoheitlich behandeln.

Die Politiker im EU-Rat treffen unregelmäßig aufeinander und vertreten die Interessen ihrer Heimatstaaten. Zudem ist der EU-Rat einer hohen Fluktuation seiner Mitglieder ausgesetzt, da je nach nationalen Wahlterminen die Ministerämter neu besetzt werden. Viele strukturelle Bedingungen sprechen somit gegen eine effektive Arbeit, wie sie die EU-Kommission zeigt. Die politische Handlungsfähigkeit wird durch einen ausgeklügelten Abstimmungsmodus sichergestellt. Eine „Gestaltungsmehrheit“ besteht aus 55% der Mitglieder des Rates, die 65% der EU-Bevölkerung vertreten (Wessels, 2008: 205). Dem gegenüber steht eine „Sperminorität“, die so festgelegt ist, dass die Nettozahler, die 13 kleinsten Staaten oder die 3 größten zusammen ein Vetorecht haben.

Die Sitzungen des EU-Rats werden nicht im Verlauf protokolliert und es gibt auch im Nachgang kaum geregelten Kontakt zu den Massenmedien (Wessels, 2008: 208). Auch die nationalen Parlamente werden über das Abstimmungsverhalten ihrer entsandten Minister nur auf formale Anfragen hin informiert<sup>14</sup>.

Die Leitung des EU-Rats ist die Aufgabe des Präsidenten des EU-Rats, dieses Amt rotiert halbjährlich. Der Aufgabenkatalog erstreckt sich von Repräsentation der EU gegenüber Drittstaaten über die Darstellung politischer Leitlinien bis hin zur Leitung von mehr als 4000 Sitzungen unterschiedlicher EU-Gremien. Die Besetzung änderte sich halbjährlich im Rotationsverfahren. Die EU wird somit pro Halbjahr personell und sachlich neu aufgestellt.

---

<sup>13</sup> GASP = Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. PJZS = Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (in Strafsachen)

<sup>14</sup> Beispielhaft ist die „kleine Anfrage“ der FDP-Bundesfraktion an die CDU/SPD-Bundesregierung. Sie fragte nach dem Abstimmungsverhalten des Bundesumweltministers im EU-Rat zum Verbot der Glühbirnen nachdem dieses massenmediales Aufsehen erregte (FDP, 2008).

Mit Bezug auf das Problem der Legitimation ist an dieser Stelle festzuhalten, dass der EU-Rat trotz seiner Zentralstellung neben der EU-Kommission eine vom politischen Publikum fast unbemerkte Rolle einnimmt. (1) Die Mitglieder des EU-Rats fallen in ihrer Arbeit nicht als EU-Funktionäre auf. (2) Die Arbeit des EU-Rats findet unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. (3) Es ist dem politischen Publikum nicht möglich, den EU-Rat zu adressieren. (4) Die politischen Entscheidungen des EU-Rats können persönlich nicht zugerechnet werden.

#### **5.4 EU-Parlament**

Die EU-Institution, die in der Aufzählung noch fehlt, weil sie in den letzten Jahren mit ins politische Zentrum gerückt ist und mit EU-Rat und EU-Kommission ein „Institutionelles Dreieck“ bildet, ist das EU-Parlament. Es wird häufig als „demokratisches Feigenblatt“ (Wessels, 2008: 119) der EU charakterisiert. Dies gilt auch aktuell, trotz der Entwicklungsgeschichte seit der Einrichtung 1979.

Das EU-Parlament ist ein „Redeparlament“ (Wessels, 2008: 142), das sich zu Beginn aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzte, und aktuell von den Unionsbürgern direkt gewählt wird. Es gibt allerdings kaum europäische Parteien. Es treten hauptsächlich Politiker der nationalen Parteien an, die nach dem Wahlrecht ihrer Heimatstaaten gewählt werden. Es gibt allerdings keine Direktmandate. In Deutschland wird beispielsweise nur nach dem Modus der Zweitstimme gewählt. Die „Europawahl“ ist somit in Deutschland eine Landtagswahl. Das EU-Parlament setzt sich aus den Ergebnissen aller Wahlen zusammen. Die europaweit über 170 verschiedenen Parteien organisieren sich dabei im EU-Parlament in etwa 10 Fraktionen.

Die Wahl des Europaparlaments ist auch mit Bezug auf die Gewichtung der Stimmen nicht gleich. Durch die Mindestanzahl der Sitze pro Land sind die Stimmen in kleinen Ländern (bspw. Malta) bis zu 10 Mal gewichtiger als Stimmen, die in bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten (bspw. Deutschland) abgegeben werden (Wessels, 2008: 137).

Das EU-Parlament ist über die 5 Prinzipien „Unterrichtung“, „Anhörung“, Zusammenarbeit“, „Zustimmung“ und „Mitentscheidung“ in die EU-Gesetzgebung eingebunden (Wessels, 2008: 123). In den letzten Jahren, insbesondere seit dem Vertrag

von Maastricht 1993, sind viele Themen diese Kompetenztreppe des EU-Parlaments hinaufgewandert. Initiativrechte gehören weiterhin nicht zum Kompetenzkatalog des EU-Parlaments.

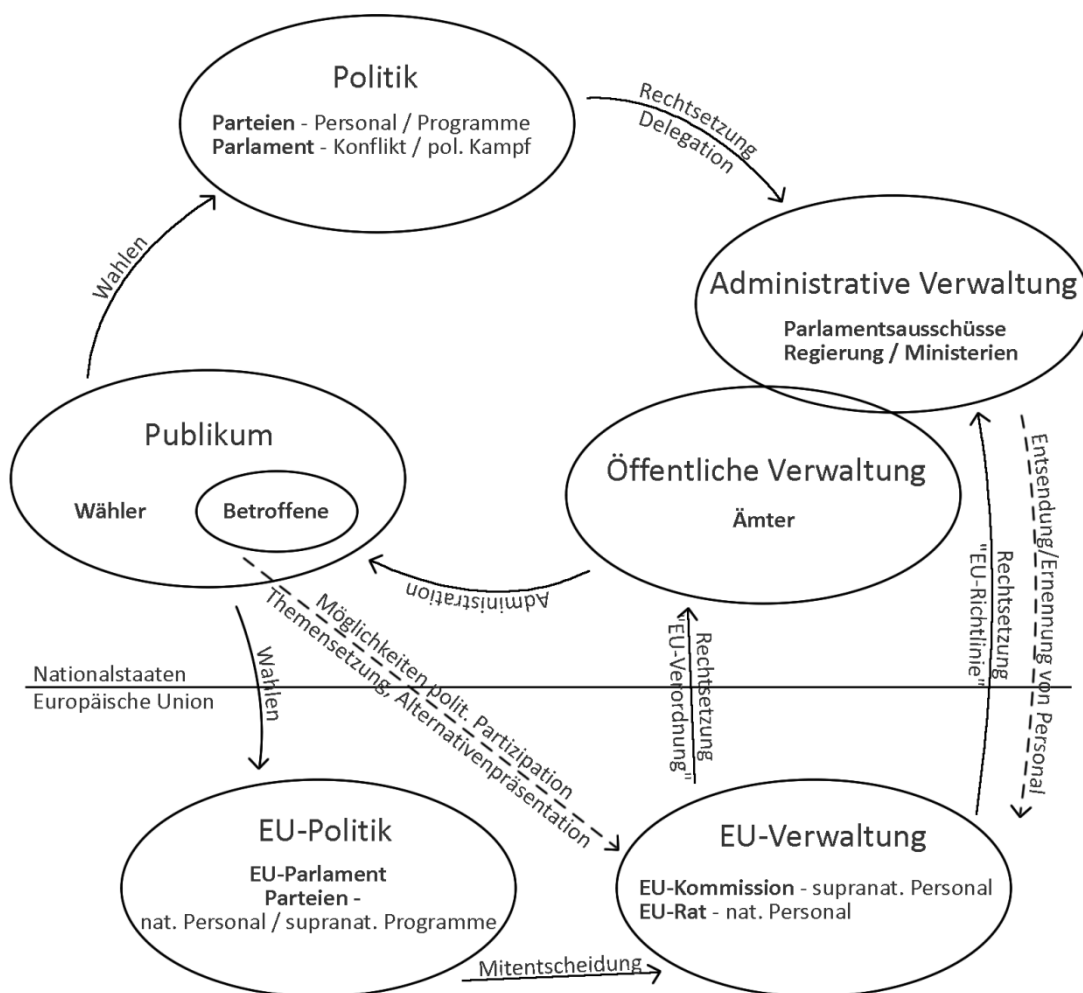
Mit Bezug auf das Problem der Legitimation ist an dieser Stelle festzuhalten, dass das EU-Parlament nicht mit den Prinzipien nationalstaatlicher Parlamente verglichen werden kann. Dies gilt insbesondere, weil viele Aufgaben, die im Nationalstaat das Parlament übernimmt, im EU-Parlament nicht anders sondern gar nicht erfüllt werden. (1) Ein EU-Bürger hat im EU-Parlament keinen ihm zugeordneten Abgeordneten, keine von ihm durch seine Wahl unterstützte Fraktion. (2) Die Europawahl ist weder allgemein noch gleich. (3) Politische Entscheidungen in der EU können kaum dem EU-Parlament zugerechnet werden.

## 5.5 „EU-Gesetze“

Die EU-Gesetzgebung und –Rechtsetzung stützt sich auf eine Typologie von Rechtsakten. Neben vielen Möglichkeiten der Veröffentlichung von Stellungnahmen und Empfehlungen nehmen „EU-Gesetze“ zwei Formen an. „EU-Verordnungen“ ähneln einem verabschiedeten Gesetz im nationalen Politikmodell. Sie gelten ab dem 20. Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt EU-weit verbindlich (Wessels, 2008: 342). Die zweite Form, die „EU-Richtlinie“, gilt nicht unmittelbar. Sie ist eine zweckprogrammierte verbindliche Entscheidung, die „den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel“ für die Durchsetzung überlässt (Wessels, 2008: 196).

### **Abb. 1 Machtasymmetrien des formalen EU-Politikmodells**





*Diese grafische Darstellung vernachlässigt die Rolle des Europäischen Rates. Die Grenze zwischen Nationalstaat und Europäischer Union gilt auch als Grenze von nationalem Verfassungsrecht und EU-Recht, die die politischen Verfahren regulieren.*

Die Grafik stellt dar, wie der formale Machtkreislauf der nationalstaatlichen Politikmodelle durch die Institutionen der EU irritiert wird. Der Begriff des „EU-Politikmodells“ ist ein Amalgam aus den nationalen Politikmodellen der EU-Mitgliedstaaten, die alle der Logik des Machtkreislaufs folgen, und den politischen Institutionen der EU. Die Einrichtung der Europäischen Union bedeutet für die nationalstaatlichen Politikmodelle tiefgreifende Veränderungen. Dem Modell eines Machtkreislaufs fehlt auf den ersten Blick das empirische Korrelat. Die Geschlossenheit der nationalstaatlichen Entscheidungskreisläufe wurde aufgehoben. Neben den nationalstaatlichen politischen Zentren wurde das politische Zentrum der EU installiert. Zumindest gibt es zwei administrative Verwaltungen.

## 6 Mechanismen der Legitimationserzeugung im EU-Politikmodell

Die folgende Analyse verfolgt das Ziel, aufzuzeigen, welche sozialen Mechanismen und politische Prinzipien im EU-Politikmodell politische Legitimation erzeugen. Sie verwendet dafür die erarbeiteten Grundlagen des analytischen Machtkreislaufs, das die Mechanismen und Prinzipien politischer Legitimationserzeugung in der modernen Gesellschaft hinreichend für ein empirisch ähnliches Politikmodell erklärt und durch seine funktionalistischen Prämissen Dekombination zulässt ohne an Erklärungskraft zu verlieren.

In Kapitel 4.2 wurde dargestellt, dass die Erzeugung politischer Legitimation im modernen demokratischen Politiksystem auf der Zirkulation politischer Macht im System beruht. Das Problem besteht in der Fragestellung, wie sich die Machtasymmetrien zwischen Publikum, Politik und Verwaltung gegenseitig bedingen und regulieren. Es wurde dargestellt, dass das politikbezogene Publikum seine Macht über die Politik per Prinzip der allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen legitimiert. Die Politik legitimiert ihre Machtüberlegenheit per Regierungsmandat. Die Verwaltung legitimiert ihre Machtüberlegenheit gegenüber dem verwaltungsbezogenen Publikum per Amtsmacht. Die Machtasymmetrie jedes Schnittpunktes wird durch Recht zweitcodiert. Der formale Machtkreislauf generalisiert vorrangig auf Rollen (Wähler, politische Mandate/Ämter, Verwaltungsämter) und Programme (insbesondere Recht) und sieht von Personen gänzlich ab. In der Auflistung der Rollen „hauptberufliche Politik“, „hauptberufliche Verwaltung“, „politikbezogene Publikumsrollen“, „verwaltungsbezogene Publikumsrollen“<sup>15</sup> (Luhmann, 2010: 134) ist die Logik erkennbar, die das Zirkulieren der Macht im System aufzeigt. Es bleibt jedoch ein „Geheimnis“ (Luhmann, 2000: 265) offen: Wie wird das individuell unterschiedlich „administrativ belästigte“ (ebd.) verwaltungsbezogene Publikum zum einheitlichen politikbezogenen Volk? Im Rahmen des formalen Machtkreislaufs liegt die Antwort darin, dass das Volk auf seine Rolle als Wähler beschränkt wird und

---

<sup>15</sup> Die kommunikationstheoretische Einführung in das Modell des Machtkreislaufs führte die hier genannte und in der Analyse wichtige rollentheoretische „Innendifferenzierung der Publikumsrollen“ (Luhmann, 2010: 256) nicht mit.

alles weitere strikt mathematisch durch eine „künstliche Vereinfachung der Machtkalkulation“ (Luhmann, 1983: 177) im Wahlverfahren geregelt ist. Jeder individuelle Bürger erhält eine Stimme, die genauso gewichtig ist wie die jedes anderen. Am Ende zählen die Summe und das Mehrheitsprinzip, sodass nie die Machtmenge, sondern nur die Machtverteilung zur Disposition steht. Im formalen Machtkreislauf sind für das Publikum mehr Verfahren als die Wahl vorgesehen. Dieser Schnittpunkt eignet sich gut als Startpunkt der Analyse.

## 6.1 Publikum/Politik

Wie dargestellt, sind die Wahlen im EU-Politikmodell zwar frei und geheim, sie sind jedoch weder allgemein noch gleich. Wichtiger jedoch: Die gewählten Mandatsträger des EU-Parlaments bilden nicht das politische Zentrum. Das politische Kompetenzzentrum im EU-Politikmodell, die EU-Kommission und der EU-Rat werden indirekt und nur von jeweils nationalen *Völkern* gewählt. Dafür hält das EU-Politikmodell direkte und formalisierte Kontaktmöglichkeiten von Bürgern und EU-Kommission bereit. Die These des ersten Analyseschrittes lautet deshalb: Im EU-Politikmodell erfüllen nicht (nur) die Wahlen die Funktion der Legitimationserzeugung für zukünftige politische Entscheidungen.

Publikumsbezogene Verwaltungsentscheidungen führen im Publikum stets zu Betroffenheit. Selten ist ein gesamtes Volk betroffen. Je nach Entscheidung sind, auf der machtunterlegenen Seite des Publikums, politisch Begünstigte und Benachteiligte aufzufinden. Jede politische Entscheidung der Politik ist somit mit dem Risiko von Akzeptanzproblemen und einer Politisierung des Publikums verbunden. Dieses politische Potential wird im Machtkreislauf dadurch reguliert, dass Parteiorganisationen glaubhaft darstellen, dass sie die Adresse für politisches Engagement des Publikums sind. In Deutschland wird beispielsweise bei Bundestagswahlen mit der Erststimme Parteipersonal und mit der Zweitstimme ein Parteiprogramm gewählt. Die Funktion der politischen Parteien ist, politisches Engagement auf sich zu ziehen und zuzuspitzen. Politische Konflikte finden in der Peripherie in oder zwischen politischen Parteien statt und zielen auf Profilierung und Unterstützung mit Bezug auf kommende Wahlen.

Dieses Prinzip funktioniert, weil durch die Zweitcodierung politischer Amtsmacht in Regierung und Opposition auch politische Enttäuschung auf Seiten der Politik abgebildet werden kann. Die Opposition bringt die Macht der Ohnmacht zur Geltung (Luhmann, 2005: 127). Im EU-Politikmodell wird die durch politische Entscheidungen hervorgerufene Enttäuschung des Publikums anders kanalisiert und auf das politische Zentrum zugespitzt. Dies soll an zwei Aspekten verdeutlicht werden. Zum einen am Prinzip der finanziellen Förderung politischen Engagements und zum anderen am Phänomen der öffentlichen Meinung in der EU.

(1) Im deutschen nationalen Politikmodell gibt es das Prinzip der staatlichen finanziellen Unterstützung politischer Parteien. Die Arbeit politischer Parteien, die auf Seiten des Publikums in der Peripherie des Politiksystems stattfindet, wird durch diese Teilfinanzierung in vielen Fällen überhaupt nur ermöglicht. Das Gesamtvolumen von 133 Millionen Euro (§ 18 Absatz 2 Parteiengesetz) wird dabei proportional nach Wahlerfolg verteilt (§ 18 Absatz 1 PartG).

Im EU-Politikmodell findet diese von der Politik finanziell unterstützte Kanalisierung des politischen Engagements im Publikum ebenfalls statt. Sie richtet sich jedoch nicht an politische Parteien, deren Ziel die Unterstützung möglichst großer „Wählerschichten“ ist, sondern an sachlich spezifizierte Interessengruppen. Rund um die EU-Kommission haben sich, sachlich in die Themen der Kommissariate unterschieden, über 1700 Expertengruppen etabliert. Die meisten, auch wenn dies nichts über die jeweilige Größe und den tatsächlichen Einfluss aussagt, befinden sich in der Forschungspolitik (188), Umweltpolitik (163), Sozialpolitik (156) und Gesundheits- und Verbraucherschutzpolitik (156) (Wessels, 2008: 235). Es handelt sich dabei also nicht um die Institutionalisierung des „klassischen Industrielobbyismus“. Die EU-Kommission verfolgt eine „Strategie der frühzeitigen Einbindung“ (ebd.) zum Zwecke der „Informationssammlung und Optionensichtung“ (Wessels, 2008: 234). Die EU-Kommission sondiert dabei nicht nur nach Alternativen und Argumenten, sondern auch nach Themen. Obwohl die EU-Kommission das politische Initiativmonopol im EU-Politikmodell hält, schätzt sie selbst „den Prozentsatz der ausschließlichen Kommissionsinitiativen auf fünf bis zehn Prozent“ (ebd.).

Auf Grund dieser Darstellung stellt sich die soziologische Zwischenfrage, wie die EU-Kommission trotz dieser Offenheit ihre Autorität behauptet und Entscheidungsfähig bleibt. Diese Frage kann hier nicht behandelt werden. Es soll aber der Hinweis erfolgen, dass die EU-Kommission offensichtlich eine strikte Binnendifferenzierung von Zentrum und Peripherie praktiziert. In der Peripherie zielt die politische Arbeit auf eine „Kameraderie unter Experten“ (ebd.). Im Zentrum tagen und entscheiden die EU-Kommissare, der Präsident der EU-Kommission und der Generalsekretär der EU-Kommission allein unter Ausschluss der Öffentlichkeit und unter Ausschluss der Expertengruppen (Wessels, 2008: 247).

(2) Auf diese neuartige Form der Kanalisierung politischer Enttäuschung weist ein interessantes empirisches Phänomen hin. 1998 wurde „Attac“ gegründet, neben „Greenpeace“ eine zweite bedeutende NGO, die sich einem Thema widmet, dessen Relevanz kaum zu negieren ist und offensichtlich politischer Regulierung bedarf, jedoch keiner konkreten Betroffenenengruppe zuzurechnen ist. Die Strategie zur Gewinnung politischen Einflusses bestand bei beiden Organisationen darin, durch massenmedial attraktive Aktionen auf die öffentliche Meinung einzuwirken. Die NGOs wollten über die Gewinnung von Unterstützung durch Wähler Themen platzieren, die sich zur Profilierung der politischen Kontrahenten eignen. Diese Form des Agenda-Settings ist eine bedeutende Form des indirekten politischen Lobbyismus und im Machtkreislauf nachvollziehbar. Im EU-Politikmodell jedoch nicht.

Beide NGOs haben die politische Kompetenzverschiebung in Europa vom Nationalstaat zur EU mitvollzogen. Jedoch auf gänzlich unterschiedliche Weise. Attac mangelt es an Mitgliedern und Organisation. Neben der Gründungsidee, der Einführung einer Finanztransaktionssteuer lautet die zweite zentrale Kampagne derzeit „Another Europe is Possible!“<sup>16</sup>. Greenpeace dagegen unterhält in Brüssel ein Büro mit 16 hauptamtlichen Mitarbeitern. 4 von ihnen zählen zum „Management“, 2 zu „Communications“ und 10 zur Sparte der „Policy Advisers“ mit den Untergruppen „Clima-

---

<sup>16</sup> Aktive Attac-Mitglieder lassen sich kaum mehr finden. Die Website der Initiative führt die beiden genannten Kampagnen als einzige auf. Stand: August 2010, Quelle: <http://www.attac.org/en/Campaigns/another-europe-possible>

te and Energy“, „Forest and Trade“, „Genetic engineering and sustainable agriculture“, „Oceans and Fisheries“ und „Chemicals and Pollution“<sup>17</sup>.

Im EU-Politikmodell hält die EU-Kommission die Möglichkeiten von Kontaktsystemen bereit, die einen direkten Zugang zur politischen Verwaltung formalisieren. Der Grad an institutionalisierter Verflechtung innerhalb des EU-Politikmodells ist sehr hoch. Beispielsweise verfügt jede deutsche Landesregierung über eine Landesvertretung in Brüssel (Tömmel, 2007: 170). Die Zahl der Vertretungen von Kommunen und Städten steigt (Münch, 2005). Ebenso hat der Bundestag nicht mehr nur einen „Europaausschuss“, sondern hat in vielen Ausschüssen „Europa-Unterausschüsse“ eingerichtet.

Es ergeben sich zwei interessante Beobachtungen. 1. Im EU-Politikmodell hat die Relevanz der öffentlichen Meinung nachgelassen. Die EU-Institutionen, ganz zentral die EU-Kommission, sind zur eigenen Orientierung nicht auf die Ermittlung politischer Stimmungen im Volk und Prognosen nächster Wahlen angewiesen. 2. Die Aspekte Individualisierung und Organisationsfähigkeit, die im Machtkreislauf nur für das verwaltungsbezogene Publikum gelten, gelten im EU-Politikmodell auch für das politikbezogene Publikum. Dadurch wird es möglich, politisches Engagement im Publikum zu erkennen und einzubinden. Durch diesen Mechanismus der Antizipation politischer Enttäuschung sind die EU-Institutionen im EU-Politikmodell weniger darauf angewiesen, auf das Volk allgemein Rücksicht zu nehmen. Politische Enttäuschung, deren provoziertes politisches Engagement so schwach ist, dass es nicht organisationsfähig ist, bleibt im EU-Politikmodell sachlich unberücksichtigt. Organisierter politischer Protest wird dagegen sofort der Gravitation der EU-Institutionen ausgesetzt und in folgende Entscheidungsverfahren bereits im Vorfeld mit einbezogen.

Die Darstellungen der Veränderung im Verhältnis von politikbezogenem Publikum und Politik erscheinen schlüssig. Sie haben allerdings auch nur die Qualität eines analytischen Modells. Das EU-Politikmodell ist zu jung, um tragfähige Aussagen zu

---

<sup>17</sup> Stand August 2010. Siehe dazu die detaillierte personelle Aufstellung auf der Website der „European Unit“ von Greenpeace: <http://www.greenpeace.org/eu-unit/about/staff>

erlauben. Unklar ist beispielsweise, wie groß die Kapazität der EU-Kommission für neue Expertengruppen ist. Umso mehr Interessenorganisationen in der politischen Peripherie der EU tätig werden, umso weniger können die Interessen befriedigt oder isoliert bzw. überhaupt nur berücksichtigt werden. Fraglich ist, wie hoch die Enttäuschungslast werden kann, bevor die Enttäuschung über Einzelfälle in Enttäuschung bezüglich des Prinzips umschlägt (Luhmann, 1983: 196).

Im Machtkreislauf sind die politischen Entscheidungsverfahren und die Verfahren der politischen Legitimationserzeugung eng miteinander verwoben. Sachdienliche Ausschusssitzungen und legitimationserzeugende Parlamentsitzungen finden in einem Gesetzgebungsverfahren statt. Im EU-Politikmodell werden beide Verfahren strikter getrennt. Funktional ist, dass im EU-Politikmodell auf diese Art über die EU-Kommission „gut informierte, zweckspezifische Einflüsse“ in „großem Umfang“ absorbiert werden können. Die problematischen „unwissenden Reaktionen“ die sich durch „unerfasste Motivlagen“ und „unberechenbare Ziele“ (Luhmann, 1983: 192) auszeichnen, können dagegen auf das EU-Parlament gelenkt werden. Wenn die Tendenz anhält und das EU-Parlament weitere politische Kompetenzen per Zustimmung- und Mitentscheidungsrechte gewinnt, kann es plausibler den politischen Kampf samt den Argumenten der Minderheiten auf Seiten der Politik öffentlich darstellen. Dies würde wie im Parlamentarismus generalisiertes Systemvertrauen steigern und das motivlose Akzeptieren politischer Entscheidungen erleichtern. Bisher wirbt das EU-Parlament durch regelmäßige Wahlkämpfe um politisches Vertrauen für konkrete Personen, Führungsgruppen, Parteien und Sachprogramme. Das reine Werben genügt der Vertrauensbildung jedoch nicht (Luhmann, 1983: 193). Als Problem stellt sich dar, dass politische Entscheidungen bisher kaum auf das EU-Parlament zugerechnet werden können.

Die EU versucht, das Prinzip des Lobbyismus, das sich in den nationalstaatlichen, parlamentaristischen Politikmodellen als Praxis in einer rechtlichen Grauzone eingelebt hat, politisch zu institutionalisieren und rechtlich zu formalisieren. Das Problem des verdeckten Lobbyismus gibt es jedoch auch in der EU und es untergräbt die Mechanismen der Legitimationserzeugung, die, wenn auch nicht mehr ausschließlich auf Wahlen, so doch zumindest auf rudimentäre Chancengleichheit bezüglich politi-

scher Partizipation und Einflussnahme angewiesen sind. Wie innovativ auch immer die Entwicklungen in einem Politikmodell sind, letztlich ist es darauf angewiesen, dass die politischen Verfahren rechtlich allgemein und transparent geregelt sind und Bezüge zu jeder Publikumsrolle mitführen.

Trotz dieser an dieser Stelle nicht weiter behandelbaren Problemlagen, zeichnet sich das EU-Politikmodell durch die Neuerung der Binnendifferenzierung des politikbezogenen Publikums in Nicht-Betroffene, Benachteiligte und Begünstigte aus. Im EU-Politikmodell ergeben sich dadurch neue Verfahren der Kanalisierung von politischem Engagement, die nicht mehr nur auf die Zielsetzung der Erzeugung politischer Legitimation in der Form des motivlosen Akzeptierens hinauslaufen. Die Verfahren der Legitimationserzeugung im EU-Politikmodell zielen gerade nicht auf die Erzeugung von politischer „Ignoranz und Apathie“ (Luhmann, 1983: 191) des Publikums, die im Parlamentarismus funktional ist, sondern auf die klare Positionierung der politisch engagierten Umwelt, so dass diese Betroffenen im Politiksystem in der konkreten Entscheidungsvorbereitung berücksichtigt werden können.

Mit Bezug auf das Problem der Legitimationserzeugung lässt sich zusammenfassen: Das Problem der Enttäuschungsverarbeitung wird im EU-Politikmodell nicht mehr ausschließlich darüber gelöst, dass zwischen Publikum und öffentlicher Verwaltung das Theater eines politischen Kampfes aufgeführt wird und sich politische Parteien als Repräsentanten des Volkes anbieten. Das EU-Politikmodell verfügt über viele Möglichkeiten, spontane und dauerhafte Kontaktsysteme einzurichten, in denen Ausschnitte des Publikums direkten Zugang zur politischen Verwaltung bekommen.

## **6.2 Politik/Verwaltung**

Im Schnittpunkt von Politik und Verwaltung ergeben sich im EU-Politikmodell ebenso radikale Neuerungen. Das wichtigste Merkmal ist, dass das EU-Politikmodell über keine eigene öffentliche Verwaltung verfügt. Die nationalen Politikmodelle der EU-Mitgliedstaaten spielen somit eine wesentliche Rolle. Das systemtheoretische Argument, dass Staaten die Funktion erfüllen, im Politiksystem auf regionale Unterschiede durch unterschiedliche Verfassungsprinzipien und Politikmodelle zu reagieren (Luhmann, 2000: 227) gilt auch im EU-Politikmodell.



Die Frage ist, wie das politische Entscheidungszentrum der EU gegenüber den nationalen öffentlichen Verwaltungen seine Legitimation behauptet. Im Machtkreislauf gelingt dies per Regierungsämter, die ihre Machtüberlegenheit mit dem Verweis auf Wahlergebnisse darstellen, also immer auch einen Bezug zur Opposition herstellen. Das Politikzentrum der EU verfügt wie dargestellt nicht über die Differenzierungsform der Amtsmacht in Regierung und Opposition und kann nur indirekt einen Bezug zu vorangegangenen Wahlen herstellen. Im EU-Politikmodell spielen dadurch auch die nationalen Regierungen (administrative Verwaltung) eine Rolle, da sie über den notwendigen Bezug zur öffentlichen Verwaltung verfügen. Die Fragestellung verschiebt sich dadurch und bezieht sich auf das Verhältnis von EU-Politikzentrum und nationalen Regierungen.

Beachtenswert sind an dieser Stelle zwei Merkmale des EU-Politikmodells. Zum einen zeichnet sich die EU durch ein hohes Maß an Intergouvernementalität aus. Im Europäischen Rat und im EU-Rat agieren Amtspolitiker der nationalen Regierungen. Die Kommissare der EU-Kommission sind von den nationalen Regierungen entsandt. Zum anderen fallen diese Institutionen durch ein sehr niedriges Maß an Formalisierung auf. Der Europäische Rat verfügt über keinen Abstimmungsmodus. Der EU-Rat arbeitet unter Ausschluss der Öffentlichkeit, so dass kaum nachvollziehbar ist, wie ein Beschluss zustande kommt. In diesen Institutionen kommen viel stärker Eigenrechte von Interaktion zur Geltung. Wenn die aktuelle EU-Kommission tagt, sind die 27 Kommissare (inkl. Präsident) und der Generalsekretär anwesend. Im Europäischen Rat sind es die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten und der Präsident der EU-Kommission. Ebenso überschaubar ist die Größe des EU-Rats, wenn die Fachminister der EU-Mitgliedstaaten tagen.

Die politischen Verhandlungen in diesen Institutionen werden weniger mit Bezug auf Rollen, sondern eher mit Bezug auf Personen durchgeführt. Dadurch kommen andere Prinzipien der Verhaltensregulation zur Geltung als im Parlamentarismus. Zwar findet die Erarbeitung von Gesetzestexten in Ausschüssen und Gremien unter ähnlichen Bedingungen statt. Die Verabschiedung der Texte erfolgt allerdings im Parlament. Die Teilnehmer an den Gesetzgebungsverfahren (EU-Rat, EU-Kommission) und den Entscheidungsverfahren über neue Leitlinien (Europäische Rat) sind in diesen Insti-

tationen angewiesen auf Verfahrenskennntnisse, die sich nur durch persönliche Erfahrung lernen lassen und das „Spiel von Rücksichten und Gegenrücksichten, zweiten Absichten und vorbeugenden Verzicht, Zeitplanungen und miteingebauten Rückzugsmöglichkeiten“ (Luhmann, 1983: 180) ermöglichen. Dadurch entstehen persönliche Beziehungen und ein hohes Maß an persönlicher Bindung des nationalen Regierungspersonals, die sich auf die nationalen Regierungen vererben.

Diese Funktionsweise ist jedoch nicht immer erfolgreich. „Abtrünnige“ Regierungen müssen mit speziellen und sogar individuellen Zusicherungen zur solidaren Mitarbeit motiviert werden. Im „Vertrag von Lissabon“ wurde nach „kontroversen Verhandlungen mit Polen“ geregelt, dass auf Antrag eines Mitgliedes des EU-Rats bis 2017 auch der alte Abstimmungsmodus genutzt werden kann (Wessels, 2008: 205). Für Irland wurden Partikularinteressen in den Vertrag aufgenommen. Nachdem in Irland das Referendum zum „Vertrag von Lissabon“ scheiterte, ließ sich die irische Regierung nur durch „Irlandgarantien“ dazu bewegen, das Referendum wiederholen zu lassen. Andernfalls hätte die eine „Nein-Stimme“ den Vertrag verhindert. Irland erhielt so das Recht, sich an der geplanten Steuerharmonisierung in der EU nicht beteiligen zu müssen, es darf weiterhin souverän über den Umgang mit Schwangerschaftsabbrüchen entscheiden und bekommt in der schrumpfenden EU-Kommission einen EU-Kommissar zugesichert (FAZ, 2008). Dass gerade der Vertrag, der die rechtlichen Regeln zur Herstellung kollektiver Bindung beinhaltet, nur durch die Berücksichtigung von Partikularinteressen zustande kommt, verweist auf unzureichende Wirksamkeit der Mechanismen der Erzeugung politischer Legitimation im EU-Politikmodell. Die Schwäche kann auf die mangelnde Zweitcodierung der politischen Verfahren in den intergouvernemental ausgerichteten EU-Institutionen zurückgeführt werden. Der Grund der Schwierigkeit liegt darin, dass die EU-Institutionen, insbesondere der Europäische Rat, bei Gesetzgebungsverfahren außerhalb verfassungsrechtlicher Rahmen arbeiten.

Mit Bezug auf das Problem der Legitimationserzeugung lässt sich zusammenfassen: Der Schnittpunkt von Politik und Verwaltung ist im EU-Politikmodell noch einmal unterschieden in einen Schnittpunkt von EU-Politikzentrum und nationaler Regierung und nationaler Regierung und öffentlicher Verwaltung. Das EU-Politikzentrum

ist gegenüber den nationalen Regierungen dabei nicht machtüberlegen, sondern hat es je sachlichem Einzelfall mit dem Problem der Herstellung von Akzeptanz zu tun. Die Folgebereitschaft der nationalen Regierungen lässt sich kaum durch Verweise auf Recht herstellen, sondern muss persönlich verhandelt werden. Mit keiner der drei in dieser Arbeit behandelten soziologischen Legitimationstheorien ließe sich hier ein sozialer Mechanismus der politischen Legitimationserzeugung darstellen. Im Schnittpunkt von nationaler Regierung und öffentlicher Verwaltung greift dagegen der Machtkreislauf.

### 6.3 Verwaltung/Publikum

Im dritten Schnittpunkt des Machtkreislaufs hat sich durch die politische Integration der EU kaum etwas geändert. Die Machtüberlegenheit der Verwaltung über das verwaltungsbezogene Publikum wird per Bezug der konkreten Verwaltungsentscheidung auf die Amtsmacht der politischen Verwaltung dargestellt. Damit sind an dieser Stelle die nationalstaatlichen Regierungen und nicht die EU-Institutionen gemeint.

Sowohl die „EU-Verfassung“ von 2005 als auch die erste Fassung des „Vertrags von Lissabon“ sahen die Verschiebung der politischen Kompetenzen aus dem Nationalstaat in die EU-Institutionen vor, die in der Rechtswissenschaft als „Selbstentmündigung des Parlaments“ (Kerber et al., 2010: 8) gelten. Nach Verfassungsbeschwerden kam das Bundesverfassungsgericht 2009 zu dem Urteil, dass die Ausweitung der Kompetenzen in die EU nur zulässig ist, wenn der Bundestag ein Recht auf Mitsprache behält und dies auch wahrnimmt (Degenhart, 2009: 51). Dies gilt in der Form für den Deutschen Bundestag. Aus Sicht des verwaltungsbezogenen Publikums ist in der Gesetzgebung, auch wenn im Einzelfall die Initiative und das Gesetzgebungsverfahren nicht nachvollzogen werden kann, der Bundestag die entscheidende Instanz.

Mit Bezug auf das Problem der Legitimationserzeugung lässt sich zusammenfassen: Der Schnittpunkt von Verwaltung und verwaltungsbezogenem Publikum hat sich im EU-Politikmodell gegenüber dem Machtkreislaufmodell nicht geändert. In Deutschland ist etwa der Bundestag in vielen Einzelentscheidungen die Instanz, die über die Gültigkeit eines Gesetzestextes letztendlich abstimmt. Es greift in diesem Schnittpunkt der Mechanismus der Legitimationserzeugung des Machtkreislaufs. Der Um-

stand, dass sowohl die Initiative als auch die Ausgestaltung von Gesetzestexten kaum mehr auf nationaler Ebene stattfindet, hat für die Akzeptanz offensichtlich geringen Wert.

## **7 Innovationen im Machtkreislauf des EU-Politikmodells**

Der Blick auf das EU-Politikmodell zeigt, dass das nationalstaatliche Modell des Machtkreislaufs nicht abgelöst, sondern verändert wurde. Das EU-Politikmodell verknüpft die individuellen Machtkreisläufe der EU-Mitgliedstaaten und ergänzt sie um supranationale und intergouvernementale politische Institutionen.

Im EU-Politikmodell etablierte sich eine neue politische Verwaltungsinstanz, die durch ihre Ausgestaltung die institutionalisierte Trennung zwischen Politik und Verwaltung weiter führt, als dies im nationalstaatlichen Machtkreislauf möglich ist. Wenn die „strukturelle Komplexität des politischen Systems“ zunimmt, was für das EU-Politikmodell im Vergleich zum nationalstaatlichen Politikmodell anzunehmen ist, erfordert dies „verstärkten Einsatz von Spezialisierungen und Trennfunktionen auf der einen und von koordinierendem Informationsaustausch auf der anderen Seite“ (Luhmann, 2007: 75). Dies ist im EU-Politikmodell zu beobachten. Das EU-Politikmodell ist komplexer und komplizierter als die nationalstaatlichen Politikmodelle. Dies hat, wie gezeigt, Folgen für die Mechanismen der Erzeugung politischer Legitimation. Die „Prozesse des Aufbaus und der Verdichtung legitimer Macht und die Prozesse der Verwendung legitimer Macht“ (Luhmann, 2007: 75) sind im EU-Politikmodell schärfer getrennt.

Die wichtigste Erkenntnis ist, dass der Aufbau und die Verdichtung legitimer Macht nicht mehr nur in einem Machtkreislauf stattfinden, sondern je nach Qualität der Betroffenheit des Publikums politische Themen unterschiedlich im EU-Politikmodell behandelt werden. Themen, die ein nur kleines Publikum interessieren und in nationalstaatlichen Machtkreisläufen zu Desinteresse der Mehrheiten und Profilierungsversuchen der Parteien führen, können im EU-Politikmodell mit weniger Belästigung der wegen Nicht-Betroffenheit Desinteressierten und mit mehr Bezug auf die Enttäuschung der Betroffenen behandelt werden. Dadurch kann auch eine „praktische Idee“ (Schaal und Ritzi, 2009: 7) der deliberativen Demokratietheorie im EU-Politikmodell

beobachtet werden. „Umso mehr im Vorfeld einer politischen Entscheidung kommuniziert wird, desto leichter fällt die Implementation der Entscheidung“ (ebd.). Nur wird im EU-Politikmodell nicht „mehr“ sondern „intensiver“ kommuniziert, weil viele „störende“ Faktoren des Machtkreislaufs im Kontakt von Betroffenen und EU-Verwaltung nicht vorkommen. Der zentrale Mechanismus der Legitimationserzeugung im EU-Politikmodell besteht in der Herstellung von Akzeptanz durch Antizipation politischer Enttäuschung und Eröffnung von Partizipationsmöglichkeiten für den betroffenen Publikumsausschnitt.

Eine zweite wichtige Erkenntnis liegt darin, dass die Mechanismen der Erzeugung politischer Legitimation nicht ausschließlich auf die wichtige Unterscheidung von Regierung und Opposition angewiesen sind. Das Prinzip der Repräsentation verliert an Bedeutung, wenn die Betroffenen selbst in Kontakt mit der politischen Verwaltung stehen. Im EU-Politikmodell hat sich der Schwerpunkt von Prinzipien politischer Repräsentation hin zu Prinzipien politischer Partizipation verschoben<sup>18</sup>. Wichtig ist, dass die Verfahren so strukturiert sind, dass Ergebnisse akzeptiert werden können und nicht die Verfahren selbst zum Thema werden. Es bleibt somit, trotz aller Veränderung, bei der Relevanz formalisierter Verfahren, die essentiell auf die Zeitcodierung politischer Macht durch Recht angewiesen sind.

---

<sup>18</sup> Dies kann auch im Demokratiemodell von Habermas so argumentiert werden. Je komplizierter und komplexer ein Politikmodell wird, desto weniger funktioniert der Legitimationsglaube bzw. das Vertrauen ins System. Dadurch wird „ins Institutionensystem eingelassene latente Gewalt freigesetzt“ (Habermas, 1973: 132), auf die durch „Erweiterung der Partizipationsspielräume“ (ebd.) reagiert wird. Um diese notwendigen „Innovationen im Planungsprozess durchzusetzen, experimentiert die Verwaltung mit der Beteiligung der Betroffenen“ (Habermas, 1973: 102).

## 8 Literaturverzeichnis

- Abromeit, H. (2003) 'Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Brocker, M. (2007) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Degenhart, C. (2009) *Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht: Mit Bezügen zum Europarecht*, Heidelberg: C.F. Müller.
- FAZ (2009) "Referendum in Irland am 2. Oktober" in FAZ vom 30.07.2008.  
Verfügbarkeit:  
<http://www.faz.net/s/RubDDBDABB9457A437BAA85A49C26FB23A0/Doc~EE D1E60E14B1F4D27A73175D6AFA6330C~ATpl~Ecommon~Scontent.html>.
- FDP (2008) *Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag: EU-Verbot von Glühbirnen und Ökobilanz von Energiesparlampen - Drucksache 16/11471*.
- Federmann, F. (2007) *Die Konstitutionalisierung der Europäischen Union*, Josef Eul Verlag.
- Fuchs, P. (1997) 'Adressabilität als Grundbegriff der soziologischen Systemtheorie', *Soziale Systeme* 3 (1), pp. 56-79.
- Haack, S. (2007) *Verlust der Staatlichkeit*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Habermas, J. (1973) *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Habermas, J. (1976) 'Legitimationsprobleme im modernen Staat', in Kielmansegg (Hg.), P.G. *Legitimationsprobleme politischer Systeme*, Wiesbaden: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 7/1976.
- Habermas, J. (2006) *Preisrede von Jürgen Habermas anlässlich der Verleihung des Bruno-Kreisky-Preises für das politische Buch 2005*, Wien: Renner-Institut.
- Heidorn, J. (1982) *Legitimität und Regierbarkeit : Studien zu den Legitimitätstheorien von Max Weber, Niklas Luhmann, Jürgen Habermas und der Unregierbarkeitsforschung*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Hoening, M. (2007) "Wacht auf, schlafende Mehrheiten für eine Vertiefung der Europäischen Union" - Interview mit Jürgen Habermas, dpa.
- Immerfall, S. (2006) *Europa, politisches Einigungswerk und gesellschaftliche Entwicklung: eine Einführung*, VS Verlag.

- Kantner, C. (2004) *Kein modernes Babel: Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit*, VS Verlag.
- Kerber, M., Sperhmann, D., Starbatty, J. und Graf Stauffenberg, F.L. (2010) *Der Kampf um den Lissabon-Vertrag - Das Ringen der deutschen Bürgergesellschaft um die europäische Integration*, Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Kersting, W. (2007) 'Thomas Hobbes, Leviathan (1651)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Kohler-Koch, B., Conzelmann, T. und Knodt, M. (2004) *Europäische Integration - Europäisches Regieren*, VS Verlag.
- Lemke, C. (2003) 'Der supranationale Charakter einer europäischen Bürgerschaft', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Lewicki, A. (2006) *Souveränität im Wandel - Zur Aktualität eines normativen Begriffs*, Berlin: LIT Verlag.
- Luhmann, N. (1981) *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München: Günter Olzog Verlag.
- Luhmann, N. (1983) *Legitimation durch Verfahren*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1983) *Legitimation durch Verfahren*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1984) *Soziale Systeme*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1989) 'Theorie der politischen Opposition', *Zeitschrift für Politik* Jg. 1.
- Luhmann, N. (1991) 'Die Form "Person"', *Soziale Welt* 42 (2), pp. 166-175.
- Luhmann, N. (1995) *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1997) *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1999) 'Die Soziologie des Wissens: Probleme ihrer theoretischen Konstruktion', in ders. *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1999b) *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Duncker & Humblot.
- Luhmann, N. (2000) *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2000b) *Vertrauen*, Stuttgart: UTB Lucius & Lucius.
- Luhmann, N. (2003) *Macht*, Stuttgart: UTB Lucius & Lucius.

- Luhmann, N. (2005) 'Die Zukunft der Demokratie', in ders. *Soziologische Aufklärung* 4, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005b) 'Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien', in ders. *Soziologische Aufklärung* 2, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005c) 'Evolution und Geschichte', in ders. *Soziologische Aufklärung* 2, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005d) 'Reflexive Mechanismen', in ders. *Soziologische Aufklärung* 1, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005e) 'Systemtheorie, Evolutionstheorie und Kommunikationstheorie', in ders. *Soziologische Aufklärung* 2, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005f) 'Funktion und Kausalität', in ders. *Soziologische Aufklärung* 1, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2005g) 'Haltlose Komplexität', in ders. *Soziologische Aufklärung* 2, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2007) *Politische Planung*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Luhmann, N. (2008) *Rechtssoziologie*, VS Verlag.
- Luhmann, N. (2010) *Politische Soziologie*, Berlin: Suhrkamp.
- Merle, J.-C. (2007) 'Johann Gottlieb Fichte, Der geschlossene Handelsstaat (1800)', in Brocker, M. (ed.) *Die Geschichte des politischen Denkens*, Suhrkamp.
- Münch, C. (2005) 'Nordrhein-westfälische Kommunen in Europa', in Alemann, U.v. und Münch, C. *Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem*, VS Verlag.
- Rucht, D., Richter, E. und Klein, A. (2003) 'Einführung: Zugänge zur Demokratiefrage in der EU', in Klein, A., Koopmanns, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Rüdiger, R. (2007) 'Politische Parteien auf der Suche nach Neuorientierung', in Rüdiger, R. *Bundesrepublik Deutschland- politisches System und Globalisierung: Eine Einführung*, Waxmann Verlag.
- Schaal, G.S. und Ritzi, C. (2009) *Empirische Deliberationsforschung*, Köln: MPIfG Working Paper 09/9.
- Tömmel, I. (2007) *Das politische System der EU*, Oldenbourger.



- Trenz, H.-J. (2003) 'Einführung: Auf der Suche nach einer europäischen Öffentlichkeit', in Klein, A., Koopmans, R., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Trenz, H.-J., Klein, A. und Koopmans, R. (2003) 'Demokratie-, Öffentlichkeits- und Identitätspolitik in der EU: Diagnose und Therapiefähigkeit', in Klein, A., Koopmans, R., Trenz, H.-J., Klein, L., Lahusen, C. und Rucht, D. (ed.) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Leske + Budrich, Opladen.
- Weber, M. (1980) *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Weber, M. (2005) 'Die Typen der Herrschaft', in ders. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Zweitausendeins.
- Weisenfeld, E. (1997) *Geschichte Frankreichs seit 1945*, C.H.Beck.
- Wessels, W. (2008) *Das politische System der Europäischen Union*, Suhrkamp.