

schaftsverbände beschäftigt mehr als 20 Mitarbeiter in Brüssel – sowie einer Diskrepanz zwischen politischem Anspruch und gewerkschaftlicher Praxis widerspiegeln. Dem Band von Platzer und Müller gebührt indes das Verdienst, weitaus differenzierte und empirisch breiter abgesicherte Ergebnisse, als sie hier in groben Zügen skizziert werden, zu präsentieren. Besaß man bis jetzt über die sehr heterogen strukturierten Gewerkschaftsverbände – sieht man einmal von der Ausnahme des Internationalen Bergarbeiterverbands und des Europäischen Metallgewerkschaftsbundes ab – kaum Kenntnisse, so liegen der Forschung nunmehr Verbandsprofile vor, die über Strukturen und Positionen grundlegenden Aufschluss geben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es den Autoren als Sozialwissenschaftlern weniger um längerfristige historische Entwicklungsprozesse als vielmehr um aktuelle Strukturen ging; mithin stellt der Band auch keine historische Studie, gleichwohl aber ein für die künftige Forschung unverzichtbares Kompendium über ein bislang weitgehend unbeachtetes Themenfeld dar. Aufgabe künftiger Forschung muss es vor diesem Hintergrund sein, die unterschiedlichen Kooperationsformen, Strukturen und Leitbilder der Gewerkschaftsverbände in historischer Genese noch stärker herauszuarbeiten und dabei nicht zuletzt Formierungs-, Fusions- und Ausdifferenzierungsprozesse ins Blickfeld zu rücken.

Jürgen Mittag

Wege und Abwege des Konzepts des Europas der Bürger

Jürgen Nielsen-Sikora: Europa der Bürger? Anspruch und Wirklichkeit der europäischen Einigung – eine Spurensuche (Studien zur Geschichte der europäischen Integration, Bd. 4), Stuttgart: Franz Steiner Verlag 2009, 449 S., 52 €.

Der europäische Integrationsprozess gilt bis heute primär als Projekt der europäischen (Wirtschafts-)Eliten unter geringer Anteilnahme der breiten Bevölkerung. Nachdem der große Wurf einer umfassenden politischen Integration mit den begrenzten Kompetenzen des Europarats und der Nicht-Ratifizierung der Politischen Gemeinschaft 1954 gescheitert war, vollzog sich die europäische Einigung primär auf wirtschaftlichem Gebiet. Von der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl über die Schaffung der Zollunion und des Binnenmarktes bis hin zur Wirtschafts- und Währungsunion stand der Abbau von Handelshemmnissen und die Marktregulierung im Vordergrund. Lange Zeit interessierten sich infolgedessen vor allem Wirtschaftsvertreter und Landwirte für die Aktivitäten der Gemeinschaft. Daher stieß auch die Integration „von oben“ auf geringen Widerhall in der breiten Bevölkerung. Umfragen zufolge bestand stets eine breite Kluft zwischen den Eliten aus Wirtschaft, Verwaltung und Politik und der breiten Bevölkerung. Zur Relativierung dieser Beobachtung wurde lange Jahre die Erklärung des permissiven Konsenses bemüht, die betonte, dass bei der Bevölkerung eine diffuse Akzeptanz für die europäische Integration vorherrsche. Diese Interpretation funktionierte indes nur so lange, wie die Integration ohne Kosten und vor allem ohne öffentliche Aufmerksamkeit blieb. Dies war bis in die frühen 1990er Jahre noch der Fall, änderte sich aber schlagartig mit der öffentlichen

Kritik am Maastrichter Vertrag und der Art und Weise seines Zustandekommens. Das dänische „Nein“ zum Maastrichter Vertrag über die Europäische Union und dasjenige Irlands zum Nizzaer Vertrag stellten Beschleunigungsmomente einer Akzeptanzkrise der europäischen Integration dar, die mit dem Scheitern des Europäischen Verfassungsvertrags eine neue Dimension erreichte.

Diese Entwicklung bildet gewissermaßen die Hintergrundfolie der jüngsten Studie von Jürgen Nielsen-Sikora, die zugleich auch als Habilitationsschrift an der Universität Hildesheim angenommen wurde. Unter der gezielt mit einem Fragezeichen versehenen Formel „Europa der Bürger?“ begibt sich der Kölner Historiker und Philosoph mit seinem Buch auf eine Spurensuche nach den Ursprüngen, Entwicklungslinien und vor allem nach der Tragfähigkeit des Konzepts des „Europa der Bürger“. Diese Spurensuche ist nicht nur vor dem Hintergrund seiner beiden Kernthesen hinsichtlich der Realisierbarkeit und der Sinnhaftigkeit des Ansatzes mit Blick auf die aktuelle politische Relevanz des Themas für Gegenwartsdebatten von Bedeutung, sondern auch für die wissenschaftliche Forschung, namentlich zur Integrationshistoriografie, in der dieses Themenfeld bislang weitgehend ausgeblendet wurde.¹

Aufgeschlüsselt ist die Studie in fünf Untersuchungsfelder, die den Zeitraum von 1795 bis zur Gegenwart umspannen. Weitgehend bekannt ist, dass die Europäische Kommission bereits in den 1970er Jahren einer stärkeren Verankerung des europäischen Einigungsgedankens in der Bevölkerung erhebliche Bedeutung beimaß und zu diesem Zweck begann, auf Umfragen (u. a. Eurobarometer) und Identität stiftende Aktivitäten (z. B. Europasymbolik) zu setzen. Im Jahr 1975 war es der Bericht des belgischen Ministerpräsidenten Leo Tindemans zur „Europäischen Union“, der in Umrissen das Thema „Europa der Bürger“ skizzierte und „äußere Zeichen, die im täglichen Leben greifbare Wirklichkeit sind“, als verbindende Elemente der europäischen Völker anmahnte.² Tindemans Bericht zufolge musste „den Europäern von morgen (...) die europäische Realität als eine persönliche und konkrete Erfahrung vor Augen geführt werden, und es muss ihnen eine gründliche Kenntnis unserer Sprachen und unserer Kultur vermittelt werden, denn hieraus wächst das gemeinsame Erbe, das eben die Europäische Union schützen muss“. Auch wenn die im Tindemans-Bericht enthaltenen Vorschläge zum „Europa der Bürger“ nur zögerlich umgesetzt wurden, setzte doch im Gefolge dieses Berichts eine umfassendere Diskussion über die Grundlagen, Werte und Perspektiven der europäischen Einigung in

- 1 Vgl. exemplarisch zu den wenigen Ausnahmen, die aber eher in der Politikwissenschaft zu verorten sind, Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hg.): *Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen*, Frankfurt am Main/New York 1998 (Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung 3) und Otto Schmuck: *Von der Wirtschaftsgemeinschaft zum „Europa“ der Bürger. Politische Mitwirkung in der EU und der Beitrag der politischen Bildung*, in: Heiner Timmermann/Hans-Dieter Metz (Hg.): *Europa – Ziel und Aufgabe. Festschrift für Arno Krause zum 70. Geburtstag*, Berlin 2000, S. 33–49.
- 2 Tindemans-Bericht über die Europäische Union, abgedr. in: Heinrich Schneider/Wolfgang Wessels (Hg.): *Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht*, Bonn 1977, S. 239–288.

der Bevölkerung ein. Die entscheidende Dynamisierung der Idee des „Europas der Bürger“ erfolgte – nach der enttäuschenden und nur von geringem öffentlichen Interesse begleiteten zweiten Direktwahl zum Europäischen Parlament – dann durch den Europäischen Rat in Fontainebleau im Juni 1984. Die Staats- und Regierungschefs setzten hier den so genannten Adonnino-Ausschuss mit dem Ziel ein, Maßnahmen zu erarbeiten, die die „Identität der Gemeinschaft gegenüber den europäischen Bürgern und der Welt“ stärken.³ In den beiden Berichten des Ad-hoc-Ausschusses wurden zahlreiche gemeinschaftsstiftende Faktoren aufgelistet, darunter u. a. einheitliche europäische Reisepässe und Führerscheine, eine weitergehende Anerkennung von Diplomen und Nachweisen der Berufsbefähigung, konsularische Hilfe bei jeder Vertretung eines Mitgliedstaats oder der Ausbau der Städtepartnerschaften.

Es gehört zu den Verdiensten der Studie von Jürgen Nielsen-Sikora, dieser „Hauptspur“ europäischer Integrationsgeschichte systematisch nachgegangen zu sein und zugleich auf Grundlage umfassenderen Quellenmaterials – vor allem aus den Archiven der politischen Stiftungen und des Auswärtigen Amts in Deutschland – überzeugend nachgezeichnet zu haben, warum sich dieses Konzept nur in Ansätzen als tragfähig erwies: Eine „bloß auf Effizienz setzende, materielle Bestimmung der europäische Idee“ führte Nielsen-Sikora zufolge nicht zum „Ideal des aufgeklärten, demokratischen Bürgers“, sondern vielmehr zu „desinteressierte[n], der Politik abgewandte[n] Konsument[en]“ (S. 276).

Über diese – vielleicht nicht ganz überraschende – Schlussfolgerung hinaus verfolgt die Arbeit aber noch zahlreiche weitere Spuren hinsichtlich des Konzepts des Europas der Bürger. So wird – zeitlich den Ansätzen der EG für ein Europa der Bürger vorgelagert – in einem ersten Problemfeld der Zusammenhang zwischen Friedenssicherung und europäischer Einigung zwischen 1795 und 1945 sowie in einem zweiten Problemkomplex der Zusammenhang der Beziehung zwischen dem auf den Nationalstaat bezogenen Konzept der europäischen Völker einerseits und dem Europakonzept andererseits nachgegangen. Vor allem am Beispiel von Immanuel Kant wird dabei der Zusammenhang der „Trias“ (S. 164) von Friedenskonzepten, Europaidee und der Stärkung der bürgerlichen Gesellschaft betont, der jedoch aufgrund fehlenden politischen Willens, der Unreife des Bürgertums und vor allem der Attraktivität des konkurrierenden Modells des Nationalismus nicht weiter entwickelt wurde. Die im nachfolgenden Kapitel behandelten, immer „engere[n] Beziehungen zwischen den Staaten“, wie sie in die Grundsätze des EWG-Vertrags eingegangen sind, bleiben demgegenüber – gewissermaßen als ein Vorläufer der weiteren Entwicklung – in ihrer Interaktion mit dem Konzept des Europas der Bürger etwas blasser.

Schärfer konturiert hingegen sind die weiteren Untersuchungsabschnitte: die Zeitphase im Gefolge des Vertragswerks von Maastricht und der jüngste Zeitabschnitt im Kontext der Verfassungsdebatte. Verbunden mit dem Maastrichter EU-Vertrag war die Einrichtung einer Unionsbürgerschaft, die gezielt als Korrelat zur WWU mit dem Ziel einer Stärkung der partizipatorischen Elemente innerhalb der EU etabliert wurde. Neben dem passiven und

3 Zit. n. Europa der Bürger. Berichte des Ad-hoc-Ausschusses [Adonnino-Ausschuss], abgedr. in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 7 (1985).

aktiven Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen in allen Mitgliedstaaten garantierte die Unionsbürgerschaft u. a. das Recht, in Drittländern die diplomatische und konsularische Hilfe eines jeden Mitgliedstaats der Union in Anspruch zu nehmen. Nielsen-Sikora zufolge stieß dieser Ansatz jedoch an deutliche Grenzen, da „die immer dichter werdende Marktvernetzung, die sich dem politischen Einfluss entzog (...), sich auch nicht den Regeln der demokratischen Meinungs- und Willensbildung unterwarf“ (S. 320). Als Kennzeichen der jüngsten Phase hebt Nielsen-Sikora die wachsende Dichotomie zwischen wirtschaftlicher und sozialer Ausgestaltung der europäischen Integration, aber auch die weiterhin unterentwickelten partizipatorischen Beteiligungsmöglichkeiten direkter und repräsentativer Demokratie in der Europäischen Union hervor. Als Konsequenz sieht er mit Bezug auf Jacques Santer die Gefahr „eine[r] zweite[n] Union – die der Bürger gegen die EU selbst“ (S. 390).

In einem anregenden Schlusswort führt Nielsen-Sikora die einzelnen Spuren seiner Recherche zusammen und resümiert, dass die insgesamt vorhandene Tragfähigkeit, aber auch die lediglich begrenzte bisherige Ausgestaltung des Konzepts des Europas der Bürger nicht zuletzt darauf zurückzuführen ist, dass dieses politische Leitbild „von Beginn an gewissermaßen voraus[setzt], dass sich die Bürger aktiv an der Ausgestaltung Europas beteiligen sollten. Dazu gehört bis heute, sich kritisch nicht nur mit den Errungenschaften, sondern ebenso selbstverständlich mit den Projektplänen auseinanderzusetzen“ (S. 395). Da dies jedoch bestenfalls in Ansätzen erfolgte, wurde das „Projekt nicht zu Ende gedacht“ und blieb bislang weitgehend „Lippenkenntnis“. Der Autor verhehlt in diesem Zusammenhang indes auch nicht, dass bei „Fortschreibung reflexiver Politik in Zeiten der Postdemokratie“ (S. 403) durchaus Perspektiven für ein Europa der Bürger bestehen.

Mit seinen Überlegungen liefert Nielsen-Sikora zahlreiche und anregende Hinweise für aktuelle Europadebatten. Aus historiografischer Sicht liegt das große Verdienst der ebenso lesenswerten wie weiterführenden Studie darin, politische Ideengeschichte mit politischer Struktur- und Ereignisgeschichte verknüpft zu haben und dabei einer geradezu überbordenden Fülle von Denkanstößen und Impulsen nachgegangen zu sein. Nicht jede der Spuren, denen Nielsen-Sikora folgt, führt notwendigerweise zum Ziel und manche Fäden ließen sich sicherlich auch anders verweben. Einige Aspekte bleiben auch ausgeblendet, so etwa die Aktivitäten der Europaverbände, namentlich der Europaföderalisten in der UEF und der Europa-Union, die zwar nie zu einer Massenbewegung avancierten, aber über Jahrzehnte hinweg die zivilgesellschaftliche Komponente – manche mögen auch kritisch formulieren: das zivilgesellschaftliche Feigenblatt – der stark gouvernemental geprägten EG/EU-Politik bildeten und damit einen wichtigen Kontinuitätsstrang der Bürgerbeteiligung im Prozess der europäischen Integration verkörperten bzw. weiterhin verkörpern. Von Relevanz für die Thematik, insbesondere für das zweite Hauptkapitel des Bandes, könnten auch die Pionierarbeiten sein, die vor mehr als vierzig Jahren der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Carl Joachim Friedrich verfasste. In Abgrenzung zur stets dominanten gouvernemental-institutionellen Perspektive der europäischen Integrationswissenschaft betonte Friedrich vor allem deren gesellschaftliche Perspektive, betrachtete er Europa doch

als „Nation im Werden“.⁴ Besondere Bedeutung kommt seinem Sammelband „Politische Dimensionen der europäischen Gemeinschaftsbildung“ zu, in dem er verschiedene Akteursgruppen und deren Bedeutung für die Herausbildung einer Bürgerunion untersuchte.⁵ In den Studien Friedrichs ist bereits die Rede davon, dass „bisher die Neigung [vorherrschte], diese Institutionen in den Vordergrund zu stellen und nicht das unterschiedliche Verhalten der Menschen unter ihnen. Wenn eine politische Gemeinschaft realistisch umschrieben werden soll, so ist dabei Gewicht zu legen auf ein Miteinander von Menschen, denen Werte, Interessen, Ideen und Ideologien, Mythen, Utopien und ihre Symbole, Religion und ihr Ritual gemeinsam sind.“⁶

Im Lichte dieser Ausführungen sind auch die überzeugenden Diskussionsansätze von Jürgen Nielsen-Sikora zu verstehen, der im Sinne von Jürgen Habermas vor allem die Relevanz einer diskursiven Erörterung dieser Themen betont. Von tragender Bedeutung sind dabei weniger die Inhalte als vielmehr die durch den wechselseitigen Dialog entstehenden sozialen und kommunikativen Räume, die den Rahmen für ein Europa der Bürger überhaupt erst bilden. Aus wissenschaftlicher Perspektive bleibt dem nur hinzuzufügen, dass im Sinne dieser Argumentation auch eine umfassendere wissenschaftliche Erörterung des vernachlässigten Themenfelds „Europa der Bürger“ nicht minder zwingend erscheint, um eine fachliche Verständigung über die Rahmenbedingungen des demokratischen Charakters der Europäischen Union und die Möglichkeiten eines transnationalen Kommunikationsraums seiner Bürger überhaupt erst zu schaffen.

Jürgen Mittag

4 Vgl. Carl Joachim Friedrich: Politik als Prozess der Gemeinschaftsbildung. Eine empirische Theorie, Köln/Opladen 1970.

5 Vgl. Carl Joachim Friedrich: Politische Dimensionen der Europäischen Gemeinschaftsbildung, Opladen 1968.

6 Carl Joachim Friedrich: Europa – Nation im Werden, Bonn 1972, S. 24 f.