

IHS Political Science Series
Working Paper 43
May 1997

Zur Demokratiequalität der Europäischen Union: Defizite und Demokratisierungsbedingungen

Josef Melchior





INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES
Vienna

Impressum

Author(s):

Josef Melchior

Title:

Zur Demokratiequalität der Europäischen Union: Defizite und
Demokratisierungsbedingungen

ISSN: Unspecified

1997 Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)

Josefstädter Straße 39, A-1080 Wien

[E-Mail: office@ihs.ac.at](mailto:office@ihs.ac.at)

Web: www.ihs.ac.at

All IHS Working Papers are available online: http://irihs.ihs.ac.at/view/ihs_series/

This paper is available for download without charge at: <http://irihs.ihs.ac.at/981/>

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series

No. 43

**Zur Demokratiequalität
der Europäischen Union**
Defizite und Demokratisierungsbedingungen

Josef Melchior

Zur Demokratiequalität der Europäischen Union

Defizite und Demokratisierungsbedingungen

Josef Melchior

Reihe Politikwissenschaft / Political Science Series No. 43

Mai 1997

Institut für Höhere Studien
Stumpergasse 56, A -1060 Wien
Fax: +43/1/597 06 35

Josef Melchior
Phone: +43/1/599 91-186
e-mail: mel@ihssv.wsr.ac.at

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Die **Reihe Politikwissenschaft** wird von der Abteilung Politologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Alle Rechte vorbehalten

Abstract

The paper examines the role of »democracy« in the process of European integration. In the first part the author traces the development of a formal legitimacy deficit that turned into a material deficit when the European Union was established. At this point the question of democracy came to the fore and very likely is to influence the prospects of any further move towards greater unity in the European Union. The European Union falls short of traditional democratic standards in many respects. A comprehensive account of the diverse deficiencies forms the bulk of the second part of the paper. The democratic quality of the EU's political system is not measured by any specific organizational blueprint but draws on a structured inventory of critiques found in the literature. The last part of the paper examines if the European Union with its singular political structure qualifies at all for a democratic transformation. By critically discussing the applicability of the concept of statehood to the European Union, the role of community and citizenship as a presumed prerequisite for democracy, and the relationship between economic and democratic development the author argues that both the underlying concepts as well as the political structures and processes have to be adapted to further democratize the European Union.

Bemerkungen

Eine modifizierte und erweiterte Fassung dieses Beitrags erscheint unter dem Titel »Probleme und Perspektiven der Demokratisierung der Europäischen Union. Zur Einführung« in: Eugen Antalovsky / Josef Melchior / Sonja Puntcher Riekman 1997.

Inhalt

- 1. Zur Bedeutung der europäischen Demokratiedebatte 1**
- 2 Die Aktualisierung der demokratischen Frage in der Europäischen Gemeinschaft 5**
 - 2.1 Vom Basiskonsens zum Legitimationsdefizit 6**
 - 2.2 Vom formellen zum materiellen Legitimationsdefizit 8**
- 3. Zur Demokratiequalität der EU 10**
- 4. Perspektiven der Demokratisierung der EU 20**
 - 4.1 Staatlichkeit, Europäische Union und Demokratie 21**
 - 4.2 Nation, Europäische Union und Demokratie 26**
 - 4.3 Wirtschaftliche Entwicklung, europäische Integration und Demokratie 28**
- Literatur 32**

Die laufende Regierungskonferenz zur Modifizierung der Gründungsverträge der Europäischen Union hat sich u.a. zum Ziel gesetzt, die EU demokratischer und bürgernäher zu gestalten. Damit reagiert die EU auf die in den letzten Jahren immer öfter geäußerte Kritik an ihrem »Demokratiedefizit«. Die vorliegende Untersuchung setzt sich zum Ziel, die Ursprünge und Quellen der Kritik an der demokratischen Qualität der EU offenzulegen und jene Schwierigkeiten aufzuzeigen, die überwunden werden müssen, wenn eine weitergehende Demokratisierung der EU erreicht werden soll. Im ersten Teil werden die Faktoren herausgearbeitet, die zur Wahrnehmung eines Mangels an Demokratie auf EU-Ebene geführt haben. Es wird die These entwickelt, daß die Demokratisierungsforderung eine Reaktion auf den Verlust des ideologischen Kompromisses darstellt, auf dem der Integrationsprozeß bis zur Vollendung des Binnenmarktes gründete. Im zweiten Teil wird die Demokratiequalität des politischen Regimes der EU untersucht. Es wird gezeigt, daß sich die mangelhafte Demokratiequalität auf europäischer Ebene nicht nur auf einzelne Elemente ihres institutionellen Designs reduzieren läßt, sondern eine strukturelle Frage des gesamten europäischen Politik- und Institutionennetzes ist, das die nationale und die europäische Ebene gleichermaßen umfaßt. Im dritten und letzten Teil werden schließlich grundsätzliche Voraussetzungen und Bedingungen einer weitergehenden Demokratisierung der EU analysiert, wobei die Zusammenhänge zwischen Staat, Nation, Wirtschaft und Demokratie im Zentrum stehen.

1. Zur Bedeutung der europäischen Demokratiedebatte

Mit der Entscheidung, in Dänemark, Irland und Frankreich die Ratifizierung des Vertrages von Maastricht einem Volksentscheid zu unterziehen,¹ betraten die Bürger der EU die Bühne der europäischen Politik, um einen nachhaltigen Einfluß auf sie auszuüben. Das dänische Nein zum Maastrichter Vertrag am 2. Juni 1992 verzögerte nicht nur den Ratifizierungsprozeß, sondern führte zu einer Politisierung des europäischen Integrationsprozesses, der von kaum jemandem erwartet worden war. Obwohl die Ablehnung von Maastricht mit einigem Überzeugungsaufwand kurzfristig überwunden werden konnte², machte diese Episode auf die demokratiepolitisch prekäre Situation der europäischen Integration aufmerksam.³

1 Die dänische Verfassung sieht für bestimmte Fälle die obligatorische Durchführung eines Referendums im Falle der Delegation von Hoheitsrechten an internationale Organisationen vor (Art.20 von 1953; vgl. Laursen 1994, 62). In Irland hängt die Notwendigkeit der Abhaltung einer Volksabstimmung davon ab, ob die internationalen Vereinbarungen eine Abänderung der Verfassung implizieren (Art. 29.4.3 von 1972). Um Klagen im Hinblick auf die Verfassungskonformität des Maastrichter Vertrages vorzubeugen, ordnete der Premierminister die Abhaltung einer Volksabstimmung an (vgl. van Wijnbergen 1994, 182). In Frankreich wiederum standen verschiedene Wege offen. Ministerpräsident Mitterand entschied sich, zusätzlich zur Abstimmung durch die beiden vereinten Kammern des französischen Parlaments (gemäß Art. 89 der Verfassung von 1958) ein Referendum abzuhalten (gemäß Art. 11), um einen möglichst breiten Konsens für Maastricht zu erlangen (vgl. Keraudren/Dubois 1994, 150–153).

2 Durch einige zusätzliche Erklärungen u.a. des Inhalts, daß Dänemark nicht an der Währungsunion teilnehmen wird, stimmten 56,7% der Wähler in einer zweiten Volksabstimmung für die Annahme des Vertrages von

Wie Umfragen zeigen, bildet die Politisierung des Integrationsprozesses nur den sichtbaren Ausdruck einer schon seit dem Binnenmarktbeschuß sich abzeichnenden Erosion der stillschweigenden Zustimmung der europäischen Bürger zu dem von Eliten getragenen europäischen Integrationsprozeß (vgl. Reif 1993, 28).⁴ Der Erosionsprozeß selbst ist aber nicht Ausdruck einer prinzipiellen Europaskepsis auf Seiten der Bürger, wie die noch immer hohe bzw. im langfristigen Trend sogar steigende generelle Zustimmung zur europäischen Vereinigung zeigt (vgl. Ch. Anderson 1995; 117–122; Reif 1993, 34–40).⁵ Vielmehr sind wir mit einer Situation konfrontiert, in der der politische Integrationsprozeß nicht mehr einer politischen Elite überantwortet, sondern Teil der politischen Auseinandersetzung wird. Unter diesen Umständen wird es notwendig, zwischen einer generell positiven Haltung zum Integrationsprozeß und einer kritischen Haltung zu spezifischen Integrationsschritten wie z.B. zu Maastricht explizit zu unterscheiden.

Eine solche »Normalisierung« der Integrationspolitik bedeutet, daß der Einfluß der (nationalen) öffentlichen Meinung auf die Integrationspolitik zunimmt. Die Regierungen können in ihren Bemühungen um weitere Integrationsschritte nicht mehr von vornherein auf die Zustimmung ihrer Wähler rechnen. Die Legitimationsressourcen von Regierungen, im Rahmen von internationalen Vereinbarungen völkerrechtlichen Charakters Souveränitätsrechte abzutreten, sind beschränkt. Das gilt unabhängig davon, welche spezifischen verfassungsrechtlichen Vorkehrungen in den einzelnen Ländern getroffen wurden, um den Transfer von Kompetenzen

Maastricht inklusive der dem Vertrag beigefügten Protokolle (vgl. Laursen 1994, 73–78). Der Vertrag von Maastricht selbst wurde nicht geändert.

3 Die Besonderheit des dänischen Nein zum Maastrichter Vertrag liegt darin, daß erstmals die Bürger eines Mitgliedsstaates entgegen der Meinung ihrer politischen Repräsentanten sowohl in der Regierung als auch im Parlament negativ zur Weiterentwicklung der europäischen Integration Stellung genommen hatten. Noch 1986 war die Situation umgekehrt: Die Einheitliche Europäische Akte wurde vom dänischen Parlament zurückgewiesen, in der daraufhin vorgenommenen Volksabstimmung aber angenommen. Obwohl die Volksabstimmung nur konsultativen Charakter hatte, hatten die opponierenden Parteien sich darauf festgelegt, ihren Ausgang anzuerkennen und in der darauf folgenden neuerlichen Abstimmung im Parlament dementsprechend abzustimmen. Im Falle der Maastrichter Volksabstimmung war der Entscheid entsprechend der verfassungsmäßigen Bestimmungen hingegen direkt rechtlich verbindlich (vgl. Laursen 1994, 61–63).

4 Der Wandel der erhobenen Meinungen zum europäischen Integrationsprozeß darf aber weder verallgemeinernd noch losgelöst von den Rahmenbedingungen interpretiert werden. Der »permissive consensus« (der Begriff wurde erstmals von Lindberg/Scheingold 1970 auf den europäischen Integrationsprozeß angewandt) hatte solange Bestand, wie es einen weitgehenden nationalen Elitenkonsens gab, getragen vom Vertrauen der Bevölkerung; wie Geschwindigkeit und Ausmaß des Kompetenztransfers unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der öffentlichen Meinung blieb, und der Integrationsprozeß von allgemeiner ökonomischer Prosperität begleitet war.

5 Bezeichnenderweise sind auf der individuellen Ebene Informationsstand, Bildungsstand und Zustimmung zu Europa positiv korreliert. Auf Aggregatebene sind die ökonomische Lage und die Dauer der Zugehörigkeit die ausschlaggebenden Faktoren (vgl. Anderson 1995; Bosch/Newton 1994). Zugleich sind weite Teile der Bevölkerung über die Mechanismen der Entscheidungsfindung, der Kompetenzen und der politischen Optionen nicht oder kaum im Bilde (vgl. Reif 1993, 25 Fn. 5, 30–32). Der Schluß liegt nahe, daß vor allem die ökonomische Unsicherheit und die aus Informationsmangel entstehenden verzerrten Vorstellungen über die EU zur Skepsis gegenüber »Maastricht« geführt haben.

zu ermöglichen.⁶ Ebenso bedeutend ist der Umstand, daß die Angelegenheiten, die bereits auf europäischer Ebene entschieden werden, so umfangreich sind, und daß die ökonomische und politische Integration der europäischen Nationalstaaten ein solches Ausmaß erreicht hat, daß die Frage nach der demokratischen Kontrolle und Legitimation umfassender gestellt werden muß.

Wenn die Frage nach dem Was und dem Wie der europäischen Integration nicht mehr quasi überparteilich entschieden werden kann, muß an die Stelle des vorausgesetzten Konsenses ein öffentlich erstrittener treten. War die öffentliche Meinung bzw. die Meinung der Bevölkerung hinsichtlich der europäischen Integration bislang kaum ein limitierender und noch weniger ein fördernder Faktor, so wird sich dies mit zunehmender Politisierung ändern. Ob dies eher in Richtung von Integration oder Desintegration wirkt, ist allerdings nicht von vornherein entschieden.⁷ Angesichts der allgemeinen ökonomischen Unsicherheit, steigender Arbeitslosenzahlen und der Sparpolitik seitens der Staaten, die durch die Konvergenzkriterien zur Vorbereitung der Währungsunion zeitgleich europaweit eingeführt wurde, scheint sich die öffentliche Stimmung eher gegen eine tiefgehende Integration zu wenden, zumindest soweit

6 In Deutschland oder auch in Österreich wurde z.B. der einfache Gesetzgeber ermächtigt, per Gesetz völkerrechtliche Verträge in Kraft zu setzen, die wiederum verfassungsändernde Wirkungen zeitigen können: sei es, daß die internationalen Vereinbarungen direkt Änderungen der geltenden Verfassung erforderlich machen, oder sei es, daß in der Folge Gemeinschaftsrecht gesetzt wird, das u.U. auch nationales Verfassungsrecht bricht (vgl. Ipsen 1972, 47–78). Auf die komplizierte und in vielen Ländern noch nicht völlig ausgetragene verfassungsrechtliche Debatte über den Stellenwert und das Verhältnis von nationalem und gemeinschaftlichem Recht kann hier nicht eingegangen werden. Grundsätzlich gilt, daß Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht, auch dem Verfassungsrecht, übergeordnet ist. Das hindert jedoch nicht, daß die Frage nach der Verfassungskonformität des Gemeinschaftsrechts immer wieder aufgeworfen wird wie zuletzt durch das deutsche Bundesverfassungsgericht, das den Maastrichter Vertrag überprüfte (Entscheidung vom 12. Oktober 1993). Ungeklärt und umstritten bleibt jedoch die Frage, ob und wenn ja, welche Grenzen der europäischen Integration durch nationales Verfassungsrecht gesetzt sind oder gesetzt werden können (vgl. Jörges 1996; Weiler 1995a).

7 Aktuelle Beispiele für die Reaktion der Regierungen auf die öffentliche Meinung sind die Situation in Großbritannien und die Diskussion um eine europäische Beschäftigungspolitik. Der politische Spielraum Major's in Europafragen ist angesichts eines starken und aktiven europakritischen Flügels innerhalb seiner Partei und der wenig integrationsfreundlichen Haltung der öffentlichen Meinung in Großbritannien sehr eingeschränkt. Major sah sich veranlaßt, anlässlich der Präsentation des Budgets für 1997 eine ausgedehnte Diskussion im House of the Commons zu verhindern, um den Euroskeptikern keine Plattform zu bieten (vgl. Electronic Telegraph. »Major shuns vote...«, 21. November 1996 (<http://www.telegraph.co.uk/>); Die Presse-online. »Neuer Streit...«, 26. November 1996 (<http://www.diepresse.at/>)). Die Diskussion um die Einführung eines Kapitels zur Beschäftigungspolitik in den Primärvertrag wiederum ist Ausdruck einer europaweiten Besorgnis der Bevölkerung im Hinblick auf die Beschäftigungslage. Manche Regierung wie z.B. in Frankreich und Deutschland, die anfänglich der Einfügung eines Beschäftigungskapitels in den Maastrichter Vertrag skeptisch gegenüber gestanden war, scheint unter dem Einfluß des Problemdrucks ihre Meinung zu ändern. Daß dabei sowohl das Drängen der Europäischen Kommission (siehe den schon vor Beginn der Regierungskonferenz 1996 von Kommissionspräsident Jacques Santer vorgeschlagenen »Beschäftigungspakt«) als auch der Vorstoß einiger kleinerer Länder wie Schweden, Irland und die Niederlande eine Rolle spielen – die beiden letzteren bekleiden die wichtige Rolle der EU-Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 1996 bzw. in der ersten Hälfte 1997, darf dabei nicht außer Acht gelassen werden.

diese Entwicklungen in einen Zusammenhang mit der europäischen Integration gebracht werden.⁸

Der Ausschluß der Öffentlichkeit und die Konzentration des Einigungsprozesses auf die politischen Eliten haben inzwischen dazu geführt, daß die Integrationsbereitschaft der Regierungen – auch entgegen der oft populistisch gefärbten öffentlichen Rhetorik – größer erscheint als die der Bürger/innen und ihrer Vertreter/innen (vgl. Hoffmann 1995, 309–311).⁹ Dieser Befund darf aber nicht dazu verleiten, die Widerstände nationaler Regierungen gegen eine weitere Integration der EU zu unterschätzen. So erscheint es einerseits paradox, andererseits folgerichtig, wenn an der Schwelle zur Währungsunion immer mehr Regierungen vor den Konsequenzen ihrer eigenen Beschlüsse in Maastricht zurückschrecken. Die Ergänzung der Wirtschaftsunion um eine politische Union (bei aller Unbestimmtheit ihres Inhalts) wäre aber – so die allgemeine Auffassung – mit der weiteren Abgabe von Souveränität an die supranationale Ebene verbunden. Dazu bekennen sich nur wenige Regierungen offen und nur wenige streben einen solchen Transfer an. Zugleich reagieren die BürgerInnen immer skeptischer auf die Ergebnisse von Verhandlungen zwischen den Regierungen innerhalb der EU, die ihnen zur Annahme vorgelegt werden. Damit erhebt sich die Frage, ob die Wahl zwischen einer »top-down« und einer »bottom-up« Strategie der Integration weiterhin zur Disposition steht,¹⁰ oder ob nicht die Zeit gekommen ist, beide Ansätze miteinander zu verbinden. Die Verbindung von Demokratie und europäischer Integration könnte Ansatzpunkte für eine solche Synthese liefern. Inzwischen ist unübersehbar geworden, daß die europäische Integration Auswirkungen auf die demokratischen Strukturen ihrer Mitgliedstaaten hat und die Frage der demokratischen Verfassung der Europäischen Union an Dringlichkeit gewinnt. Obwohl die Fragen nach der Demokratiequalität auf nationaler und europäischer Ebene üblicherweise getrennt behandelt werden, wird eine solche Unterscheidung zunehmend von der realen Verflechtung beider Ebenen unterlaufen.¹¹

8 Genau aus diesem Grund verkündete z.B. im Februar 1997 der Schwedische Premierminister, daß das schwedische Parlament zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bereit wäre, dem Beitritt zur Währungsunion zuzustimmen. Er fügte jedoch hinzu, daß die Stimmung umschlagen könnte, sollte sich die Wirtschaft nach den schmerzhaften Maßnahmen zur Budgetsanierung wieder erholen (vgl. Der Standard, 4.2.97, 2).

9 Ähnlich negative Stimmungen in der Öffentlichkeit gab es auch Ende der 70er Jahre, die damals ebenfalls auf die Dominanz wirtschaftlicher Themen und die Vernachlässigung sozialpolitischer Rahmensetzungen zurückgeführt wurden (vgl. Lodge 1989, 306–307).

10 Jean Monnet und Altiero Spinelli gelten als die prononciertesten Vertreter beider Positionen, die von Beginn an, d.h. schon Anfang der 50er Jahre, miteinander konkurrierten. Auch wenn die Monnetsche Methode der Elitenkooperation die erfolgreichere war, erhielt die europäische Integration durch diverse Initiativen Spinellis und später des Europäischen Parlaments, die die Bürger bzw. ihre Vertreter stärker einbinden sollten, nicht unwesentliche Anstöße (vgl. Pryce/Wessels 1993, 24–25).

11 Eine solche Unterscheidung ist bis zu einem gewissen Grad ein Artefakt. Der Sprachgebrauch unterscheidet zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, obwohl sich die EU ja aus den Mitgliedstaaten zusammensetzt. Mit Blick auf die institutionelle Struktur erscheinen die Organe der EU als völlig getrennt von den Organen der Mitgliedstaaten, obwohl realiter ebenfalls weitgehende Überschneidungen bzw. Verbindungselemente existieren. Schließlich legen es auch übliche Denkmodelle, die politische Organisationen als hierarchisch strukturiert konzeptualisieren nahe, beide Ebenen getrennt voneinander zu betrachten. Gerade im Falle der EU wäre es

In der politikwissenschaftlichen Literatur wurde die Vorstellung von der EU als einem »Mehrebenensystem« entwickelt, die der Tatsache der Verflechtung Rechnung trägt (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996; Leibfried/Pierson 1995a; Wessels 1996). Das Modell des Mehrebenensystems bringt zum Ausdruck, daß die lokalen, nationalen und supranationalen Ebenen politischer Entscheidungsfindung keineswegs in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen, sondern daß netzwerkartige, ebenenübergreifende politische Willensbildungsprozesse immer mehr um sich greifen. Ihre typische Erscheinungsform ist das Lobbying, aber auch die institutionalisierten Formen der Politikgestaltung auf EU-Ebene lassen sich vermehrt als ebenenübergreifende Politiknetzwerke beschreiben (vgl. Rhodes/ Bach/George 1996; Marks 1996; Mazey/Richardson 1995; Van Schendelen 1994; Andersen/Eliassen 1996).¹² Die Intensivierung der grenzüberschreitenden politischen Interaktionen im Rahmen der EU und die veränderten Rahmenbedingungen politischen Handelns, die durch Prozesse der Internationalisierung (vgl. Keohane/Milner 1996) und Globalisierung (vgl. Boyer/Drache 1996) bedingt sind, gehen einher mit einer »Veränderung von Staatlichkeit« (vgl. Héritier u.a. 1994), die die Institutionen der Demokratie und die Chancen für ihre gedeihliche Weiterentwicklung nicht unberührt lassen.

2. Die Aktualisierung der demokratischen Frage in der Europäischen Gemeinschaft

Lange Zeit hat die Frage der demokratischen Legitimation europäischer Entscheidungen lediglich im Innenverhältnis, d.h. im Ringen der EU-Organen um Einflußchancen, eine Rolle gespielt. Will man verstehen, warum die Frage der Demokratie im Zusammenhang mit der EU gerade seit Mitte der 80er Jahre akut geworden ist, lohnt sich ein Blick auf die Entwicklungslogik der Europäischen Gemeinschaft. Der Aufbau politischer Strukturen auf EU-Ebene erfolgte parallel zur, wenn auch im Schatten der wirtschaftlichen Integration. Die Rede von der »Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft« und die vorherrschende Wahrnehmung der EU als wirtschaftliches Integrationsprojekt drängte die Tatsache in den Hintergrund, daß die Zusammenführung der Märkte Schritte der politischen Integration voraussetzt und gemeinsame politische Entscheidungen nach sich zieht. Dieser Zusammenhang war für die Initiatoren der europäischen Integration geradezu Programm.

allerdings irreführend, sie als den Mitgliedstaaten übergeordnet anzusehen. Eine juristische Betrachtung neigt dazu, die EU – wegen der Vorrangigkeit und der Direktwirkung gemeinschaftlicher Rechtsakte – als den Mitgliedstaaten übergeordnet zu betrachten, während eine politische Betrachtung die Abhängigkeit der Entscheidungsfindung vom Willen der nationalen politischen Akteure in den Vordergrund rückt.

¹² Eine Verallgemeinerung dieser Befunde ist jedoch nicht gerechtfertigt, da es eine breite Palette von unterschiedlichen Politikprozessen in der Europäischen Union gibt, die je nach Rechtsgrundlage, Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, den Rahmenbedingungen sowie den besonderen Eigenschaften der zu behandelnden Materie andere Charakteristika aufweisen (vgl. Nugent 1994, 297–303).

Für unsere Fragestellung ist daran bedeutsam, daß anfangs die politischen Strukturen auf EU-Ebene hinsichtlich ihres Legitimationspotentials für das tatsächlich realisierte Ausmaß an wirtschaftlicher Integration überdimensioniert erschienen. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) begann die Situation zu kippen. Es öffnete sich eine Legitimationslücke, die im Rahmen der gegebenen Verfassung der EU nicht mehr überbrückt werden kann.¹³

2.1 Vom Basiskonsens zum Legitimationsdefizit

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft wurde von Anfang an mit einer Organstruktur (Kommission, parlamentarische Versammlung bzw. Parlament, Ministerrat, Gerichtshof) ausgestattet, die als Keimzelle einer künftigen Föderation fungieren sollte (vgl. Schneider 1992, 8, Fn.19; Corbett/Jackobs/Shackleton 1995, 8). Solange sich die Integrationsschritte im Rahmen der Verwirklichung einer Freihandelszone und einer Zollunion bewegten, war dieses Institutionengefüge gewissermaßen unterausgelastet. Ähnliche Schritte der Marktintegration werden üblicherweise im Rahmen internationaler Organisationen und mit Hilfe multilateraler Verträge erreicht, ohne daß dafür supranationale Organe benötigt würden (man denke an Organisationen wie das GATT, die WTO oder die EFTA).

Das Einvernehmen der Regierungen genügte als Legitimationsgrundlage, um die europäische Integration bis an die Schwelle des Binnenmarktes zu führen. Der mit de Gaulle 1966 ausgehandelte »Luxemburger Kompromiß«, der de facto die Einstimmigkeit im Ministerrat – entgegen den Bestimmungen des Vertrages – zur Regel machte, reichte aus, um deren Akzeptanz zu sichern (vgl. Weiler 1989, 84–93). Die marginale Rolle des Europäischen Parlaments tat der Legitimität der vom Ministerrat gefällten Entscheidungen keinen Abbruch, sodaß es lange Zeit ein Schattendasein führte. Wenn politische Institutionen über einen längeren Zeitraum nicht in Anspruch genommen werden, verlieren sie an Glaubwürdigkeit und an Macht, was sich am Beispiel des europäischen Parlaments bestätigte. Vom (scheinbar) ungenügenden Einfluß wird in der Öffentlichkeit nur allzu schnell auf seine Bedeutungslosigkeit geschlossen – ob diese Einschätzung nun zutrifft oder nicht (vgl. *The Economist* 21.5.94, 21–24).

Die Einführung der Direktwahl zum europäischen Parlament und die ersten Wahlen 1979 führten dann auch nicht geradewegs zur Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaft und zur Beschleunigung des Integrationsprozesses, wie es manche Befürworter einer raschen und weitergehenden Föderalisierung Europas erwartet und gehofft hatten. Das war nicht die Schuld des Europäischen Parlaments, sondern der Mitgliedsländer, die sich einer weitergehenden Parlamentarisierung der Gemeinschaft entgegenstellten. Dem Parlament gelang es

¹³ Die Beantwortung der Frage, ob die EU überhaupt eine Verfassung besitzt oder nicht, hängt davon ab, was man unter dem Begriff der Verfassung versteht. Aus einer eher formaljuristischen Sicht kann man die Gründungsverträge durchaus als Verfassung der EU ansehen. Aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive entspricht die »Verfaßtheit« der EU jedoch nicht den herkömmlichen Vorstellungen eines »Verfassungsstaates« (vgl. Melchior 1994).

dennoch, seinen Einfluß in vielen Bereichen auszubauen und wertvolle Beiträge zur Weiterentwicklung der »Verfassung« der Gemeinschaft zu leisten (vgl. Schmuck/Wessels 1989; Lodge 1994, 78–80 und 1996, 187–214).¹⁴

Gemessen an den in den Nationalstaaten üblichen demokratiepolitischen Standards wies die institutionelle Struktur der Europäischen Gemeinschaft von allem Anfang an ein Defizit auf. Es besteht darin, daß »sich in Europa eine Situation der wachsenden Anhäufung von Macht« ergibt, »die demokratisch nicht kontrolliert ist, und zwar in dem Maße, wie die Gemeinschaft Zuständigkeiten übernimmt, die nicht mehr von den Parlamenten der Mitgliedstaaten überwacht werden« (Crespo 1989, 21). Der Verlust der Kontrollfähigkeit nationaler Parlamente kann aufgrund des »Mangels an demokratisch legitimer Kontrolle über die Rechtsetzung« auf EU-Ebene vom EU-Parlament nicht ausgeglichen werden (Falkner/Nentwich 1992, 275). Diese Argumente sind formal richtig, bauen aber auf Voraussetzungen auf, die hinterfragbar sind: Ist die EU tatsächlich mit Nationalstaaten vergleichbar? Würde eine Parlamentarisierung der EU tatsächlich ihre Entscheidungen besser legitimieren, oder würde sie die Akzeptanzprobleme nicht eher verschärfen (vgl. Weiler 1989, 86; Burger 1994, 361–362)?

Die Aktualisierung der demokratischen Frage hat jedoch andere Ursachen. Die Voraussetzung dafür war der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat in Zusammenhang mit dem Beschluß zur Verwirklichung des Binnenmarktes. Weder Mehrheitsentscheidungen allein, die ja auch im Rahmen internationaler Organisationen angewandt werden, noch die Ausweitung von Entscheidungsbefugnissen der gemeinschaftlichen Organe müssen für sich gesehen zu Legitimationsproblemen führen (vgl. Bieber 1992, 52–54). Erst zusammen mit dem politischen Gehalt und den politisch kontroversiellen Folgen der Realisierung des Binnenmarktes hat sich der Legitimationsbedarf erhöht.

Um das Binnenmarktprogramm umzusetzen, einigten sich die Mitgliedstaaten darauf, vom Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat in darauf bezogenen Beschlüssen abzugehen. Erstmals konnte eine Situation eintreten, in der ein Mitgliedsland im Ministerrat überstimmt wird und die Beschlüsse trotzdem umsetzen muß. Aus der Sicht der Bürger des betreffenden Mitgliedslandes wäre eine solche Entscheidung kaum akzeptabel, da kein demokratischer Repräsentant des betreffenden Landes für diese Entscheidung zur Verantwortung gezogen werden könnte. Das zeitgleich eingeführte Kooperationsverfahren zwischen Ministerrat und Parlament bot dafür keinen Ersatz, da dem Parlament nur Mitwirkungsrechte zugestanden wurden, aber keine zurechenbare Verantwortung für die endgültige Entscheidung zukommt. Das allein erklärt das Auftauchen der Legitimationslücke allerdings nicht.

14 Der Widerstand der Mitgliedsländer ist weder uniform noch überall gleich stark. In manchen Ländern ist es eher die Regierung und/oder das Parlament, das sich in Konkurrenz zum EP sieht; in anderen sind es die subnationalen Regionen, die befürchten, daß eine Stärkung des Europäischen Parlaments ihre eigene Position untergraben würde. Diese Variation hängt damit zusammen, ob das Leitbild einer »Föderalisierung« Europas in den jeweiligen Ländern von den Akteuren auf den unterschiedlichen politischen Ebenen positiv oder negativ bewertet wird.

Wesentlich war, daß die Beschlüsse zur Umsetzung des Binnenmarktes ein hohes Konfliktpotential und politische Mobilisierungskraft innerhalb der Mitgliedstaaten besaßen. Das zeigt sich einerseits daran, daß die Implementierung einiger Binnenmarktbeschlüsse in Kernbereichen nur sehr zögerlich, fehlerhaft oder überhaupt nicht erfolgte. Dazu gehören die Abschaffung der Kontrollen an den Grenzen, die Harmonisierung der indirekten Steuern und der unternehmens- und kapitalbezogenen Steuern, das öffentliche Auftragswesen, die Dienstleistungsfreiheit, die Privatisierung öffentlicher Unternehmungen oder die Schaffung eines europäischen Gesellschaftsrechts (vgl. Kommission 1996; Weidenfeld 1993, 8–9).¹⁵ Die Überstimmung eines Mitgliedslandes im Ministerrat ohne entsprechendes demokratisches Gegengewicht auf EU-Ebene würde im Falle solch heikler Fragen massive Akzeptanzprobleme erzeugen.

2.2 Vom formellen zum materiellen Legitimationsdefizit

Mit dem Vertrag von Maastricht verschärfte sich die Situation weiter. Entscheidend dafür ist nicht die Ausweitung der Kompetenzen der EU an und für sich (vgl. Wessels 1992, 2–16), sondern der besondere Inhalt der an die EU übertragenen Aufgaben und die sich daraus ergebenden Konsequenzen. Mit dem Beschluß, eine unabhängige Europäische Zentralbank und eine gemeinsame Währung einzuführen, gehen den Mitgliedsländern wichtige wirtschaftspolitische Steuerungsinstrumente verloren. Das betrifft nicht nur die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik, die einen gewissen Puffer gegenüber externen Schocks darstellt, sondern auch die Budget-, die Konjunktur-, die Industrie- und die Steuerpolitik, deren nationalstaatlicher Spielraum direkt und indirekt eingeschränkt würden (vgl. Beigewum 1996).

Viele Föderalisten hatten gemeinsam mit neoliberalen Marktwirtschaftlern diese Entwicklungen begrüßt, gingen erstere doch davon aus, daß die Währungsunion eine Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitiken unaufhaltbar mit sich bringen würde, wodurch das verlorengegangene Steuerungspotential der Nationalstaaten auf europäischer Ebene kompensiert werden würde.¹⁶ Tatsächlich zeigte sich jedoch, daß dem nicht so ist (vgl. Joerges 1994, 29–62; Streeck 1996a, 64–94; Snyder 1994, 63–99; Lavigne 1995, 93–119). In den Augen vieler Beobachter ist die »positive« (politische) weit hinter der »negativen« (wirtschaftlichen) Integration zurückgeblieben (vgl. Kapteyn 1996, 62–66; Streeck 1996, 299–315). Obwohl durch die Einheitliche

¹⁵ Während 1996 die durchschnittliche Umsetzungsrate der Weißbuchmaßnahmen von 1985 beinahe 90% betrug, waren erst 56% aller Maßnahmen zur Realisierung des Binnenmarktes in allen Mitgliedstaaten umgesetzt (Kommission 1996, 21).

¹⁶ Jacques Delors, der Initiator und Verfechter des Binnenmarktprogramms, selbst war es, der immer wieder auf die Ergänzungsbedürftigkeit desselben hingewiesen hat, sowohl hinsichtlich der notwendig werdenden Sozialunion als auch hinsichtlich einer gestärkten und effizienten politischen Union (vgl. Delors 1993). Auch der sogenannte »Werner-Bericht«, der Anfang der 70er Jahre erstmals die erforderlichen Schritte zur Realisierung einer Wirtschafts- und Währungsunion benannt hatte, ging davon aus, »daß die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene getroffen werden und infolgedessen die erforderlichen Befugnisse von nationaler Ebene auf die Ebene der Gemeinschaft übertragen werden müssen« (zit. in: Lipgens 1986, 532–533).

Europäische Akte und den Maastrichter Vertrag institutionelle Reformen initiiert wurden, so blieben diese jedoch hinter dem für erforderlich Gehaltene zurück (vgl. Keating/Murphy 1993, 217–237; Corbett 1993, 238–272; Laursen/ Vanhoonacker 1992). Unterschiede gibt es allerdings zwischen denjenigen, die eine solche Entwicklung begrüßen und denjenigen, die sie kritisieren.

Die Schere zwischen »positiver« und »negativer« Integration hat zur Folge, daß sich die Grenze zwischen Markt und Staat, zwischen individuellem, privatem und kollektivem, öffentlichem Verantwortungsbereich verschiebt (vgl. Brodie 1996, 383–398). Die Herstellung der Freizügigkeit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital impliziert insgesamt einen Rückzug des Staates und eine Intensivierung des Wettbewerbs nicht nur zwischen Unternehmungen, sondern auch zwischen Regionen, Standorten und Regulierungssystemen (vgl. Scharpf 1994, 156–166; Weidenfeld 1993; CEPR 1993, 67–134).

Damit wurde der Kompromiß hinsichtlich der ideologischen Ausrichtung der Wirtschaftsintegration brüchig. Die Wirtschaftsintegration war von Anfang an als Hebel für das Zusammenwachsen der Staaten und Völker gedacht. Wegen der kaum überbrückbaren ideologischen Differenzen hinsichtlich der Wirtschafts- und Eigentumsordnung und der angemessenen wirtschaftspolitischen Rolle des Staates wurden die Integrationsschritte so gewählt, daß sie die Zustimmung sowohl von Vertretern einer liberalen Marktwirtschaft als auch von stärker interventionistisch orientierten Parteien finden konnten.¹⁷ Am deutlichsten kommt dieses »sowohl als auch« im Nebeneinander einer protektionistischen und interventionistischen gemeinsamen Agrarpolitik und dem weitgehend liberalisierten Binnenmarkt zum Ausdruck, aber auch im Nebeneinander von liberaler Binnenmarktbildung (inklusive Wettbewerbspolitik) einerseits und flankierenden Politiken sei es im Bereich Forschung und Entwicklung oder auch im Bereich der Industriepolitik andererseits. Die flankierenden Politikfelder sind heftig umstritten ebenso wie ihre Effektivität (vgl. Milward 1995, 224–317; Pinder 1991, 77–114; Stubbs/Saviotti 1994, 139–171; Moore 1994, 294–327).

Als nun Mitte der 80er Jahre die Realisierung des Binnenmarktes und Anfang der 90er Jahre die Währungsunion in Angriff genommen wurden, setzte dies für manche Mitgliedsländer eine nachhaltige Änderung ihrer wirtschaftspolitischen Ausrichtung voraus bzw. beschleunigte sie insbesondere in denjenigen Ländern, die bis dahin eine stärker interventionistische Wirtschaftspolitik betrieben hatten.¹⁸ So nimmt es nicht Wunder, daß dem Beschluß der Einheitlichen Europäischen Akte ein Rechtsruck in der Zusammensetzung vieler nationaler Regierungen vorausging, der die Durchsetzung eines wirtschaftlichen Deregulierungspro-

17 Erst nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime im Osten Europas wurde der »Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb« explizit in den Vertrag von Maastricht aufgenommen (Art.3a/1).

18 Den europäischen Binnenmarkt als ordnungspolitischen Hebel zu benutzen, um geschützte Sektoren zu öffnen und »verkrustete« Strukturen aufzubrechen, war eine Motivation, die nicht unwesentlich zur Entscheidung für den Beitritt Österreichs, aber auch anderer Beitrittswerber zur EU beitrug (vgl. Schneider 1990, 97–112).

gramms begünstigte (vgl. Cameron 1992, 56–59). Aber auch eher »links« orientierte Regierungen konnten sich den »Sachzwängen« der Internationalisierung und Globalisierung nicht entziehen, die zur Übernahme »neoliberaler« Wirtschaftspolitiken nicht nur in den Staaten der Europäischen Union geführt hat (vgl. Streeck 1996, 307–308; Milner/Keohane 1996, 247–249; Overbeek 1993).

Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion ist nicht nur mit beträchtlichen Anpassungskosten verbunden (vgl. Heine u.a. 1991), sondern auch Teil eines tiefgreifenden Umstrukturierungsprozesses, der den Wohlfahrtsstaat unter Druck setzt (vgl. Mishra 1996, 316–333; Parry 1995, 374–400; Scharpf 1996a, 15–39). Seitdem »der Sozialstaat zum politischen Inhalt der Massendemokratie« geworden ist (Habermas 1981, 510), bildet der Wohlfahrtsstaat die materielle Legitimationsbasis der repräsentativen Demokratie westeuropäischer Prägung. Die Infragestellung oder auch nur der »Umbau« des Wohlfahrtsstaates berührt die Grundlagen des gesellschaftlichen Nachkriegskonsenses in Westeuropa. Ein solcher Umbau bedarf daher in besonderem Maße der politischen Legitimation. In dem Maße wie sich die wirtschaftliche Integration im Rahmen der EU nicht mehr gegenüber der Infragestellung der fundamentalen politischen Stabilitätsbedingungen der Nachkriegsordnung neutralisieren läßt, sieht sich auch die EU mit diesen materiellen Legitimationsanforderungen konfrontiert – unabhängig davon, ob sie nun als Teil des Problems oder als Teil der Lösung dieses Problems betrachtet wird. Entscheidungen solcher Größenordnung erfordern die Ausschöpfung aller zugänglichen Legitimationsressourcen, also auch jener, die ein demokratisch verfaßtes politisches System auf EU-Ebene einzubringen hätte.

3. Zur Demokratiequalität der EU

Die Rede vom »Demokratiedefizit« wird häufig zur Charakterisierung der EU verwendet. Oft wird dabei die institutionelle Struktur der EU mit derjenigen der Nationalstaaten verglichen und daraufhin als defizitär ausgewiesen. Um ein umfassendes Bild der demokratiepolitischen Situation eines politischen Systems zu gewinnen, scheint es jedoch angebracht, über ein Konzept hinauszugehen, das Defizite anhand eines standardisierten Modells »richtiger« Demokratie bemißt. Das Konzept der Demokratiequalität erlaubt es, über die Angabe von »Defiziten« hinaus, eine Einschätzung verschiedenster Elemente des politischen Systems und des politischen Prozesses vorzunehmen, ohne eine bestimmte institutionelle Struktur als die einzig richtige vorauszusetzen. Diese Vorgangsweise unterstellt jedoch ihrerseits, daß die EU unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten prinzipiell analysierbar ist. Mehr noch, sie unterstellt, daß die EU eine Demokratie ist – im Unterschied zu einem autoritären Regime (für die notwendige Unterscheidung zwischen der Definition des Gegenstandes Demokratie und seiner qualitativen Beschreibung vgl. Schedler 1996, 169). Dies ist eine Behauptung, die keineswegs allgemein geteilt wird, was aber in noch höherem Ausmaß für die Alternative gilt,

nämlich die EU als autoritäres Regime zu qualifizieren. Der besondere Charakter der EU, der im abschließenden Teil anhand bestimmter konzeptueller Fragestellungen untersucht wird, macht es offensichtlich schwierig, eine eindeutige Entscheidung zu treffen. Die Singularität der EU, die Unbestimmtheit ihres Status als politisches Gebilde und insbesondere die Absicht, die Bedingungen für eine weitergehende Demokratisierung der EU zu durchleuchten, machen es sinnvoll zu unterstellen, die EU wäre im Prinzip bereits eine Demokratie. Gerade die in manchen Bereichen vielleicht kontrafaktische Annahme demokratischer Standards würde dann die bestehende Lücke umso deutlicher sichtbar machen.

Das Konzept der Demokratiequalität wurde durch David Beetham international bekannt. Ausgehend von der Vorstellung, daß die Demokratie auf dem Prinzip der Kontrolle von Entscheidungsprozessen durch das Volk und der politischen Gleichheit der Bürger beruht, entwickelt er 30 Indikatoren, an denen die demokratische Qualität gemessen werden kann (vgl. Beetham 1996). Da hier nicht der Raum ist, eine umfassende Untersuchung aller Dimensionen der Demokratiequalität zu leisten, wird im folgenden eine Bewertung ex negativo vorgenommen. Die in der Literatur vorfindbaren Kritikpunkte an der EU werden unter den Gesichtspunkten der Demokratiequalität der politischen Willensbildung, der Regierungsstrukturen der EU und den Auswirkungen des Integrationsprozesses auf die Demokratiequalität in den Mitgliedsländern zusammengefaßt. Damit sollten zugleich die größten Schwachpunkte der EU angesprochen sein, während Bereiche, die eine positivere Einschätzung der demokratischen Qualität erwarten lassen, ausgeklammert bleiben.

Die politische Willensbildung auf EU-Ebene weist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten grobe Mängel auf. Dies äußert sich in der untergeordneten Rolle repräsentativer Organe (a); schwach ausgebildeten und fragmentierten intermediären Institutionen (b) und im Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit (c).

a) *Untergeordnete Rolle repräsentativer Organe.* In allen liberalen Demokratien ist das Parlament jenes Organ, in dem das »Volk« repräsentiert und die politische Willensbildung zentriert ist. Der wichtigste Kritikpunkt im Zusammenhang mit der EU lautet dementsprechend, daß hier Regierungsvertreter, also Repräsentanten der Exekutive, Gesetzesbeschlüsse fassen und daß das EU-Parlament nicht in ausreichendem Maße in den Rechtsetzungsprozeß eingebunden ist. Die wichtigsten Diskussionen kreisen daher um die Frage der Weiterentwicklung in Richtung eines Zwei-Kammern-Systems, in dem das EP als »Volkskammer« und der Ministerrat als »Staatenkammer« fungieren würde, und der gleichberechtigten Teilnahme beider Kammern an der Rechtsetzung (vgl. unter vielen anderen Falkner/Nentwich 1995, 112–121; Weidenfeld 1995, 40–41). De facto sind durch die Säulenstruktur der Europäischen Union außerdem ganze Politikfelder dem Einfluß des EP weitgehend entzogen, wie die Innen- und Justizpolitik und die Außen- und Sicherheitspolitik. In diesen Bereichen besitzt das EP lediglich Informations-, beschränkte Anhörungs-, aber keine Mitbestimmungsrechte (vgl. Janning 1994, 61; Gimbal 1994, 80–81;

Hrbek 1995, 184–186). Gravierende Auffassungsunterschiede gibt es jedenfalls dahingehend, ob die verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente die Schwäche des EP kompensieren kann oder nicht (vgl. Falkner/Nentwich 1995, 92–104; Lodge 1996, 201–204). Wie weit die abgestufte indirekte Repräsentation nationaler politischer Gemeinschaften unter der Voraussetzung einstimmiger Beschlüsse in der Lage ist, den Entscheidungen dennoch (demokratische) Legitimation zu verschaffen, ist zum Teil auch eine empirische Frage. Demokratiethoretisch ist die Rechtsetzung durch Regierungsvertreter im Ministerrat nicht zu rechtfertigen.

- b) *Schwache und fragmentierte intermediäre Institutionen.* Unterhalb der Ebene der Konstitution und des Zusammenwirkens repräsentativer Organe bzw. ihr vorgelagert ist die Frage nach den Institutionen und Mechanismen, die die Formierung eines substantiellen politischen Willens, der als repräsentativ für die Interessen und Präferenzen der Bürger gelten kann, überhaupt erst ermöglicht. Sogenannte intermediäre Organisationen, allen voran politische Parteien, übernehmen üblicherweise solche Aufgaben und gelten als unverzichtbare Komponenten jeglicher Demokratie.

An der Rolle der Parteien im europäischen Willensbildungsprozeß wird hauptsächlich kritisiert, daß sie bei Wahlen zum Europäischen Parlament nicht in der Lage sind, den politischen Willen ihrer Wähler im Hinblick auf Fragen der europäischen Integration und spezifischer politischer Inhalte auf EU-Ebene zu formieren und zum Ausdruck zu bringen. Die Ergebnisse der Europawahlen liefern weder ein Mandat für eine spezifische Politikposition, der sich ein Mandatar verpflichtet fühlen müßte, noch geben sie Auskunft über das Ausmaß der Übereinstimmung zwischen den Parteien und ihren Wählern in europapolitischen Angelegenheiten (vgl. Eijk/Franklin 1994, 113–133). Zusammen mit der geringen Wahlbeteiligung ergibt das Defizite im Hinblick auf die Repräsentations- und Mobilisierungsfunktion der Parteien. Als wichtigste Gründe dafür gelten die Folgenlosigkeit der Wahlentscheidung, die politische Wirkungslosigkeit supranationaler Parteiorganisationen und die Dominanz der nationalen politischen Arena im Wahlkampf (vgl. Niedermayer/Schmitt 1994; Pedersen 1996, 15–39).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft die große Bedeutung des Lobbying im europäischen Willensbildungsprozeß. Das Lobbying begünstigt organisationsfähigere Interessengruppen wie Unternehmerverbände, widerspricht dem demokratischen Prinzip der gleichmäßigen Repräsentation individueller Präferenzen und dem Prinzip der Transparenz. Die Frage, wie das Lobbying in der EU unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten zu bewerten ist, bleibt allerdings umstritten (genannt werden die positiven Beiträge zur Repräsentation von Interessen unterschiedlicher Intensität und zur Stärkung des Informationsflusses zwischen EU-Organen und lokalen politischen Akteuren) (vgl. Schendelen 1994, 297; Kohler-Koch 1994, 42–47; Andersen/Eliassen 1996, 41–55; Schmitter/Traxler 1995, 191–218).

c) *Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit.* Das Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit bildet in gewissem Sinne die grundlegendste Kritik am Demokratiegehalt der EU. Öffentlichkeit meint denjenigen Kommunikationsraum, in dem Meinungen über das ausgetauscht werden, was im gemeinsamen Interesse aller Inhalt kollektiver Entscheidung sein soll. Der öffentliche Austausch von Argumenten und politischer Information, die Darstellung von Interessen und die Analyse von Problemen dient u.a. dazu, Politik zu initiieren, zu rationalisieren und zu kontrollieren.¹⁹ Im Gegensatz zu diesem idealtypischen Bild ist die europäische Öffentlichkeit national parzelliert, weshalb sie die oben genannten Funktionen in bezug auf die europäische Politik nicht erfüllen könne. Die Gründe, die dafür angeführt werden, reichen von der Sprachenvielfalt über die fehlende transnationale mediale Infrastruktur bis hin zum Fehlen einer transnationalen Zivilgesellschaft (vgl. Gerhards 1993; Kielmannsegg 1996, 55–58; Schlesinger 1995).

2. Die europäischen Regierungsstrukturen entsprechen nicht den in demokratischen Nationalstaaten üblichen Standards. Die Kritik richtet sich dabei vornehmlich auf das Fehlen einer verantwortlichen Regierung (a), die unvollständige Gewaltenteilung (b) und die Intransparenz des politischen Prozesses und des Regierungshandelns (c).

a) *Fehlen einer verantwortlichen Regierung.* Verantwortliche Regierung setzt voraus zu wissen, wer denn eigentlich »regiert«. Diese Frage ist in Zusammenhang mit der EU nicht leicht zu beantworten. Als Regierung wird üblicherweise die Spitze des exekutiven Apparates bezeichnet, der die Letztverantwortung für die Implementierung von Gesetzen und die Durchführung von Politiken zukommt. In der Regel erfolgt dies über eine zentralisierte und hierarchische Entscheidungs- und Verwaltungsstruktur, mit deren Hilfe die Entscheidungen exekutiert bzw. umgesetzt werden. Der Regierung kommt aber auch eine besondere Gesamtverantwortung für die inhaltliche Politikgestaltung zu, vor allem durch die Initiierung und Vorbereitung von Gesetzen. In der EU trifft diese Rollenbeschreibung nur teilweise auf die Kommission, aber auch auf den Rat zu, wobei allerdings wesentliche Qualifikationen erforderlich sind.

Die Kommission besitzt zwar das (im engeren Sinne) alleinige Initiativrecht für Rechtsakte der EU, ist aber einerseits auf informationelle und substantielle Inputs angewiesen. Zu diesem Zweck bedient sich die Kommission einer Vielzahl von Gremien, die entweder Expertenfunktionen oder Konsultativfunktionen erfüllen. Andererseits ist sie vielfältigen Einflußnahmen ausgesetzt (vgl. die obenstehenden Ausführungen zum Lobbying sowie Mazey/Richardson 1994, 169–187) und erhält politische Aufträge insbesondere vom Europäischen Rat, den Ministerräten, aber auch vom Europäischen Parlament, das seit Maastricht (Art. 138b) das Recht besitzt, per Mehrheitsbeschluß die Kommission zur

¹⁹ Im Konzept der deliberativen Demokratie wurde die Schlüsselrolle der Öffentlichkeit im politischen Prozeß bisher am umfassendsten elaboriert (vgl. Drysek 1990; Habermas 1992, 349–467; Benhabib 1996, 67–94; Cohen 1996, 95–119).

Vorlage von Vorschlägen zu bestimmten Fragen aufzufordern (vgl. Nugent 1994, 94–103; Usher 1994, 146–156).

Zu den exekutiven Aufgaben der Kommission zählen die direkte Implementierung von Politiken, die Ausarbeitung von Regelungen in Umsetzung von Beschlüssen des Rates bzw. aufgrund des Primärrechts, die Überwachung der Umsetzung der EU-Politiken in und durch die Mitgliedsländer und die Verwaltung des EU-Budgets. Diese Befugnisse sind jedoch inhaltlich und prozedural stark limitiert. Am weitesten ausgeprägt sind die exekutiven Kompetenzen der Kommission im Bereich des Wettbewerbsrechts, der Landwirtschaft und der Strukturfonds. Die Kommission ist in der Regel auf die Zusammenarbeit mit den Bürokratien der Mitgliedsländer angewiesen, sowohl was die Entscheidungsfindung als auch die Umsetzung der Politiken betrifft. Im Bereich von Umsetzungs- und Ausführungsbeschlüssen hat sich ein Kranz von »Komitees« gebildet, die aus Beamten der Mitgliedstaaten bestehen und die eng mit der Kommission zusammenarbeiten. Sie bilden die sogenannte »Komitologie«, die den Regierungen der Mitgliedsländer einen großen Einfluß auf die Kommission und die Umsetzung des EU-Rechts gibt. Ähnliches gilt für die Überwachungsfunktion der Kommission als »Hüterin der Verträge«. Die Kommission verfügt auch über keine ausführenden Organe in den Mitgliedstaaten (vgl. Wessels 1996, 177–178; Docksey/Williams 1994, 117–145; Nugent 1994, 103–118). Das bedeutet, daß die Mitgliedsländer und deren Regierungen neben ihrer Dominanz im Bereich der Gesetzgebung auch die wesentlichen Instanzen der Verwaltung stellen.

Nach dem Gesagten wäre es unangebracht, entweder die Kommission oder den Rat als »Regierung« der EU zu bezeichnen. Am ehesten scheint die Charakterisierung der Kommission als »promotional broker« zuzutreffen, die ihr zwar eine aktive, den Integrationsprozeß vorantreibende, aber im wesentlichen vermittelnde Rolle im politischen Entscheidungsprozeß und Umsetzungsprozeß zumißt (vgl. Rometsch/Wessels 1994, 203–210). Der Rat hingegen ist der wichtigste Gesetzgeber in der EU. Er besitzt selbst nur limitierte exekutive Befugnisse, während die Last der Verwaltung den Bürokratien der Mitgliedsländer obliegt. Der Schluß liegt nahe, die EU als ein System des »Regierens ohne Regierung« (»governance without government«) zu qualifizieren. Deren Kennzeichen sind eine pluralistische, fragmentierte und sektoral differenzierte Form der politischen Entscheidungsfindung und eine dezentralisierte, mehrere Ebenen miteinander verflechtende Form der Verwaltung (vgl. Marks u.a. 1996; Hough 1996, 15–20; Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 23–30).

Es ist offensichtlich, daß sich eine solche Struktur den herkömmlichen Standards demokratischen Regierens entzieht. Es gibt keine »Regierung«, die direkt einem Parlament gegenüber verantwortlich wäre. Deshalb können die Bemühungen, die Verantwortlichkeit der Kommission insbesondere gegenüber dem Parlament (*ceteris paribus*) zu erhöhen, nur beschränkt legitimationswirksam sein (vgl. Laursen 1996, 119–141). Es besteht auch kein

direkter Zusammenhang zwischen demokratischen Wahlen und der Zusammensetzung derjenigen Personengruppen, die am Regierungsprozeß teilnehmen. Das bedeutet nicht, daß nur nach diesem Modell (demokratische) Legitimität herstellbar wäre. Bis zu einem gewissen Grad beruht die Legitimität der EU ja geradezu aus den unterschiedlichen, ungleichen, aber vielfältigen Formen und Foren der Repräsentation verschiedenster Gruppen und Gemeinschaften im »Regierungssystem« der EU. Das Europäische Parlament kann und muß nicht notwendigerweise das Repräsentationsmonopol besitzen (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996, 34–40). Das »Demokratiedefizit« des Regierungssystems der EU besteht daher nicht allein in der fehlenden Responsivität und der verzerrten Repräsentation von Interessen, sondern ebenso in der Dominanz von Gruppen und Institutionen gegenüber der Repräsentation und Partizipation von Individuen als »Bürgern«. Darin manifestiert sich ein – unter demokratiethoretischen Gesichtspunkten – fundamentaler Konstruktionsfehler der EU, nämlich die fehlende »Volkssouveränität«.²⁰

- b) *Unvollständige Gewaltenteilung.* Die Kritik an der Gewaltenteilung in der EU zielt einerseits auf die Doppelrolle der einzelnen Mitglieder des Ministerrates als Gesetzgeber der EU und als Mitglieder der Regierungen in den Mitgliedsländern und andererseits auf die fehlende Kontrolle von Ministerrat und Kommission durch das Europäische Parlament. Diese Doppelrolle hat zur Folge, daß sich die Regierungen der Mitgliedsländer der Kontrolle durch die nationalen Parlamente entziehen können.²¹ Wenn sie (versammelt im Ministerrat) EU-Recht setzen, erlangt es direkte Wirkung in den Mitgliedsländern, ohne daß die nationalen Parlamente darauf Einfluß hätten.²²

Die fehlende Kontrolle durch das Europäische Parlament bezieht sich nicht nur auf den Bereich der bereits oben angesprochenen Gesetzgebung, sondern auch auf die fehlende Verantwortlichkeit der einzelnen Mitglieder des Ministerrates, aber auch (in abgeschwächter Form) der Kommission gegenüber dem EP. Es gehört geradezu zu den Definitionskriterien parlamentarischer Regierungsformen, daß sich die exekutive von der legislativen Gewalt ableitet und von ihr abhängig ist, dh. sowohl von ihr gewählt als auch abgewählt werden kann. Dies trifft weder für die Mitglieder des Ministerrates noch für die der Kommission zu. Die Mitglieder des Ministerrates sind keinem EU-Organ verantwortlich und werden von den

20 In Abwandlung des Begriffs könnte man hingegen von der »Staatsouveränität« als Grundbaustein der EU sprechen. Die Staaten sind nämlich die »Herren der Verträge«, von ihnen geht alle »Staatsgewalt« aus. So wird verständlich, weshalb die Rede von der »Delegation« von Entscheidungskompetenzen an die Organe der EU, insbesondere an die Kommission, einige Plausibilität für sich hat (vgl. Majone 1996).

21 Insbesondere in parlamentarischen Regierungssystemen ist diese Kontrolle auch auf nationalstaatlicher Ebene nicht sehr ausgeprägt.

22 Die Bemühungen in einzelnen Ländern wie z.B. Dänemark und Österreich, die Repräsentanten der Regierung im Ministerrat an Beschlüsse der nationalen Parlamente zu binden, kann nur in geringem Umfang wirksam werden: Die Informationsverarbeitungskapazität der nationalen Parlamente ist beschränkt, sodaß nur in sehr wenigen, ausgewählten Fragen überhaupt ein Mandat vorbereitet werden kann; das Verhandlungsmandat muß relativ weit gesteckt sein, um den Verhandlungsspielraum und damit die Einflußchancen bei der Entscheidungsfindung im Ministerrat für die nationalen Repräsentanten nicht zu sehr zu beeinträchtigen, und im Falle von Mehrheitsentscheidungen hilft auch ein striktes Verhandlungsmandat nichts.

Mitgliedsländern entsandt. Seit Maastricht besitzt das EP zumindest das Zustimmungsrecht zur Einsetzung der Kommission als Kollektiv. 1994 hat das EP erstmals auf dieser Grundlage Hearings abgehalten, bei denen sich die einzelnen von den Mitgliedsländern einvernehmlich nominierten Kommissare den Fragen der Parlamentarier stellen mußten, was jedoch vor allem »atmosphärisch« von Bedeutung war. Bis auf ein kollektives Mißtrauensvotum gegenüber der gesamten Kommission (vgl. Art. 144 EG-Vertrag) können weder die Mitglieder der Kommission, noch des Ministerrates vom EP zur Verantwortung gezogen werden.²³ Die Regierungsstruktur der EU ähnelt in dieser Hinsicht vielmehr einem Präsidialregime (vgl. Lijphart 1984, 67–89), in dem die Spitze der Exekutive über eine vom Parlament unabhängige demokratische Legitimation verfügt (in der Regel durch Direktwahl). Die Mitglieder des Ministerrates verfügen jedoch nur über eine indirekte demokratische Legitimation durch die nationalen politischen Systeme. In präsidentiellen Regimen wird die zweiseitige Legitimationsstruktur durch ein komplexes System von »checks and balances« ergänzt, das in der EU nur in Ansätzen entwickelt ist.

Die Demokratiequalität der EU im Hinblick auf die Frage der Gewaltenteilung leidet darunter, daß die Kommission und der Ministerrat beide jeweils bedeutende legislative und vor allem exekutive Funktionen besitzen, sie sich aber gleichwohl effektiver parlamentarischer und (in eingeschränkter Form auch judizieller) Kontrolle sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten entziehen können.

- c) *Intransparenz*. Transparenz bzw. Sichtbarkeit des politischen Handelns ist ein weiterer Maßstab für die Demokratiequalität eines Regierungssystems. Transparenz der Verfahren und Aktivitäten würde zumindest den »nationalen« Öffentlichkeiten und den demokratischen Organen der Mitgliedstaaten Kontrollmöglichkeiten eröffnen. Kontrolle setzt nämlich nicht nur voraus zu wissen, wer entscheidet, sondern auch wie und was entschieden wird.

Ein erster Kritikpunkt bezieht sich auf die Unübersichtlichkeit der Rechtsakte der EU, die keiner eindeutigen und mit der nationalstaatlichen Ebene korrespondierenden Systematik genügen. Dem europäischen Rechtssystem fehlt es an juristischer Systematik einschließlich einer Kodifizierung des sekundären EG-Rechts. Das Stückwerk der Gemeinschaftsverträge läßt den gemeinsamen Gehalt kaum sichtbar werden. Die je nach Politikbereich und Materie unterschiedlichen Entscheidungsmodi im Rat sowie die vielfältigen Kooperationsprozeduren zwischen den Organen und den angegliederten Gremien machen den Entscheidungs- und Willensbildungsprozeß intransparent und kaum nachvollziehbar. »Die Union bildet damit einen formalen Strukturrahmen für ein insgesamt sehr inhomogenes Ganzes« (Weidenfeld/Jung 1993, 139).

²³ Kommissionsmitglieder können nur wegen schwerer Verfehlungen und dann auch nur vom Gerichtshof entweder auf Antrag der Kommission oder des Rates ihres Amtes enthoben werden (vgl. Art. 160 EG-Vertrag).

Ein weiterer Faktor von Intransparenz ergibt sich aus der Art der Organisation des Beratungswesens rund um die Kommission und der unregelmäßigen Form des Lobbying. Sowohl Beratung durch Experten als auch Lobbying können Bestandteil des demokratischen politischen Prozesses sein, und sie sind es in der Regel auch. Was sie im Falle der EU so problematisch macht, ist, daß Spielregeln fehlen und auch im Nachhinein nicht transparent gemacht wird, wer in welcher Form die Entscheidungsprozesse beeinflußt hat. Die Kommission ist in weiten Bereichen frei, autonom zu entscheiden, wen sie zur Beratung einlädt und wie sie mit den Ergebnissen umgeht. Auch im Bereich des Lobbying, das seit Ende der 80er Jahre boomt, haben sich – trotz einiger Initiativen seitens der Kommission – noch keine Spielregeln herausgebildet, die die Chancengleichheit beim Zugang und eine gewisse Nachvollziehbarkeit der Willensbildung garantieren würden.

Ein dritter Faktor ist die fehlende Öffentlichkeit im Ministerrat, wenn er als Legislative fungiert. Die Öffentlichkeit der Parlamentssitzungen gehört zu den grundlegenden Errungenschaften demokratischer Gesetzgebung. Sie ermöglicht es überhaupt erst, die Entscheidungen nachzuvollziehen, die Annehmbarkeit des erzielten Kompromisses zu beurteilen und die Repräsentanten für ihr Verhalten zur Rechenschaft zu ziehen. Am Europäischen Rat von Edinburgh (11.–12. Dezember 1992) wurde beschlossen, erste Schritte zur Erhöhung der Transparenz zu setzen. Auf einheitlichen Beschluß des Rates können z.B. (Teile) von Sitzungen via Fernsehen übertragen werden, im Falle formeller Abstimmungen würden die Ergebnisse publiziert werden und der Zugang zu Dokumenten der Kommission und des Rates sollte verbessert werden. Diese Maßnahmen sind jedoch keineswegs in der Lage, das Prinzip der Öffentlichkeit zu gewährleisten: zu restriktiv und eng sind die diesbezüglichen Bestimmungen. Der Rat kann nicht nur willkürlich beschließen, ob die Öffentlichkeit Zugang erhält, er behält auch alle Instrumente in der Hand zu kontrollieren, was nach außen dringt (vgl. Hayes-Renshaw 1996, 152–153).

Ein vierter Faktor ist schließlich die Intransparenz im Bereich der »Komitologie«. Die Aushandlung von Durchführungsregelungen und nachgeordneten Umsetzungsentscheidungen im Zusammenwirken von supranationalen und nationalen Bürokratien entzieht sie der Kontrolle nicht nur durch demokratische Organe, sondern oft auch durch die nationalen Spitzen der Exekutive selbst.

3. Die europäische Integration bringt eine Beeinträchtigung der Demokratiequalität auf nationaler Ebene mit sich. Die Kritikpunkte gruppieren sich um das Dilemma zwischen Effizienz und Demokratie (a) und um das Spannungsverhältnis von Föderalismus und Demokratie (b).
 - a) *Effizienz und Demokratie.* Mit der europäischen Integration nimmt automatisch die Zahl der Bürger um ein Vielfaches im Vergleich zu jedem einzelnen Mitgliedstaat zu, die zur demokratischen Mitbestimmung aufgerufen sind. Gleichzeitig fällt damit das relative Gewicht der

einzelnen Stimme und damit auch der Einfluß jedes einzelnen auf den politischen Prozeß. Darüber hinaus steigen die Kosten dafür, den Bürgern das nötige Wissen über die transnational zu entscheidenden Fragen zu vermitteln. Dies wäre die Voraussetzung, um auch nur die passiven Partizipationschancen der Bürger im politischen Deliberationsprozeß zu wahren. Unter diesen Umständen wird die politische Integration überhaupt nur dann akzeptabel, wenn sich dadurch die politische Handlungsfähigkeit der größeren Gemeinschaft erhöht. Ein Ausweg aus diesem Dilemma bestünde bestenfalls darin, die Demokratiequalität der weiter bestehenden nationalen und lokalen politischen Systeme zu steigern (vgl. Dahl 1994; Dahl 1982, 14–16). Es muß aber bezweifelt werden, ob es einen trade-off zwischen der Qualität der Partizipation und dem Umfang der Materien, die einem demokratischen Entscheidungsprozeß unterworfen werden, gibt. Es kann aber auch die Voraussetzung in Frage gestellt werden, daß die Demokratiequalität unmittelbar von der Zahl der Bürger einer politischen Gemeinschaft abhängt. Der Übergang von der antiken Demokratie in kleinen Stadtstaaten zur repräsentativen Demokratie in großen Nationalstaaten müßte dann unweigerlich einen Verlust an Demokratie bedeuten. Übersehen werden dabei die institutionellen Innovationen, von denen dieser Übergang begleitet war, wodurch völlig neue Instrumente und Möglichkeiten der Partizipation eröffnet wurden.²⁴ Ohne Zweifel stehen auf EU-Ebene ähnliche Innovationen, die die Zunahme der Größenordnung kompensieren könnten, noch weitgehend aus.

- b) *Föderalismus und Demokratie*. Ein Spannungsverhältnis zwischen Föderalismus und Demokratie ergibt sich daraus, daß föderalistisch organisierte politische Systeme das demokratische Gleichheitsprinzip verletzen, woraus schwer akzeptierbare Inkonsistenzen resultieren. Im Rahmen der EU hat die im Prinzip föderale Grundstruktur zur Folge, daß die Bürger kleinerer Länder überrepräsentiert sind, bzw. die einzelne Stimme eines Bürgers z.B. aus Luxemburg ein Vielfaches derjenigen eines Bürgers aus Deutschland wiegt. Diese Überrepräsentation gilt für den Ministerrat ebenso wie für das EP, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß.

Die Verlagerung von Kompetenzen von der nationalen auf die supranationale Ebene führt dazu, daß das Ausmaß an »Fremdbestimmung« aus der Sicht der sich national verstehenden Staatsbürger zunimmt. Die Beteiligung von Repräsentanten verschiedener Nationen am Entscheidungsprozeß würde aus einer streng nationalstaatlichen Perspektive dem Prinzip der Kongruenz von demokratischer Bürgerschaft und Herrschaftsunterworfenen bzw. der (imaginären) Identität von Regierenden und Regierten widersprechen. In eine ähnliche Richtung zielt die Kritik, daß sich diffuse Interessen auf europäischer Ebene schwerer organisieren

24 Auf konzeptueller Ebene stellen die Verbindung von republikanischem und demokratischem Prinzip im Rahmen der amerikanischen Verfassungsdiskussion (vgl. Wimmer 1995, 420–427), und auf organisatorischer Ebene die Entwicklung des Pressewesens und die Herausbildung einer medial vermittelten Öffentlichkeit die bedeutendsten Schritte dar, die die Ausdehnung der Demokratie auf große Flächenstaaten möglich gemacht haben (vgl. schon John Stuart Mill 1991, 17; Habermas 1984).

lassen als auf nationaler, wodurch sie an politischem Einfluß verlieren würden. Außerdem kann es zur Pervertierung der nationalen Präferenzen kommen, wenn sich z.B. Vertreter »rechter« nationaler Regierungsparteien einer Mehrheit »linker« Vertreter im Ministerrat gegenüber sehen (oder umgekehrt) und so gezwungen sein könnten, Politiken umzusetzen, die mit ihrem nationalen Mandat und den eigenen Präferenzen nicht im Einklang stehen (vgl. Weiler/Halter/Mayer 1995). Es gibt aber auch die umgekehrte Argumentation, die im Föderalismus die Chance sieht, mehr Demokratie in kleineren Einheiten zu verwirklichen (vgl. Dahl 1994). Außerdem besteht – theoretisch betrachtet – nicht notwendigerweise ein Gegensatz zwischen Föderalismus und Demokratie. Ein scheinbarer Gegensatz entsteht nur dort, wo das Prinzip des gleichen Gewichts jeder Stimme absolut gesetzt wird.

Es ist hier nicht der Ort, jedes Element des Syndroms »Demokratiedefizit« kritisch zu würdigen. Die Auflistung der Kritikpunkte an der Demokratiequalität der EU hat gezeigt, daß die Maßstäbe, die dabei zur Anwendung gelangen, breit streuen. Es macht einen Unterschied, ob man die EU aus einer nationalstaatlichen Perspektive betrachtet oder als völlig neue Form eines politischen Gemeinwesens. Es macht einen Unterschied, ob man die institutionelle Struktur der EU am Modell eines Einheitsstaates oder am Modell eines föderalen Bundesstaates mißt; ob man für ein parlamentarisches Regierungssystem eintritt oder eher ein präsidentielles für »demokratischer« erachtet. Je nach dem, welchen Maßstab man anlegt, wird man auch zu unterschiedlichen Einschätzungen im Hinblick auf die Demokratiequalität auf EU-Ebene kommen. Gleiches gilt für den Vergleich nicht mit abstrakten Demokratiemodellen, sondern mit der Praxis in den Mitgliedsländern, die ebenfalls oft gravierende Mängel hinsichtlich der Demokratiequalität aufweisen. Ein solcher Vergleich sollte jedoch nicht dazu benützt werden, das Demokratiedefizit der EU zu relativieren. Es erscheint vielmehr angebracht, die Demokratiequalität der EU und ihrer Mitgliedstaaten als zwei Seiten ein und der selben Medaille zu betrachten.

Welche »Brille« man auch immer aufsetzt, der Mangel an Demokratie der EU bleibt bestehen. Die hybride Struktur der EU bringt es mit sich, daß das Demokratiedefizit der EU verschiedene Dimensionen besitzt und es wenig aussichtsreich erscheint, die EU gemäß eines bestimmten, vorfindbaren Modells neu gestalten zu wollen. Jeder Versuch, Perspektiven der Demokratisierung der EU aufzuzeigen, ist deshalb darauf angewiesen, einerseits neue Wege zu gehen und andererseits auf dem bereits Erreichten aufbauen zu müssen. Wenn sich schon kein Königsweg zur Demokratisierung der EU aufdrängt, lohnt es, sich auf die Voraussetzungen und Grundbedingungen zu besinnen, auf denen die moderne Demokratie beruht. Eine solche Reflexion könnte zumindest die Richtung weisen, in der neue Wege zur Demokratisierung der EU gesucht werden müssen.

4. Perspektiven der Demokratisierung der EU

Die Kritik an der demokratischen Qualität der EU entspringt einer Momentaufnahme. Die europäische Integration besitzt aber auch einen dynamischen Charakter. Die politische Form, auf die die EU zusteuert (die sogenannte Finalität), ist noch nicht erkennbar. Es liegt daher nahe, die EU als ein politisches Gebilde im Werden zu betrachten. Die Perspektive verschiebt sich somit von der Frage Demokratiequalität zur Frage der möglichen Demokratisierung der EU. Nicht allein die politischen Systeme der Mitgliedstaaten oder idealtypische Demokratiemodelle werden als Referenzwerte herangezogen, sondern ebenso Prozesse der Demokratisierung in historisch-systematischer und vergleichender Perspektive.²⁵

Das grundlegende Dilemma der EU besteht darin, daß sie gleichzeitig mit den Problemen der Staatsbildung, der Gemeinschaftsbildung, der Marktbildung und der Demokratisierung konfrontiert ist. Erschwerend kommt hinzu, daß die EU diese Probleme nur in sehr eingeschränktem Maße sequentiell abarbeiten kann und daß unter den heutigen Bedingungen – anders als bei der Entwicklung auf nationalstaatlicher Ebene – die Legitimation der supranationalen Integration mit hohen Erwartungen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Effekte und die wohlfahrtsstaatliche Sicherung konfrontiert ist. Die EU ist bemüht, in allen diesen Dimensionen Fortschritte zu erzielen. Die Wege, die die existierenden Staaten Westeuropas gegangen sind, stehen ihr jedoch nicht offen.²⁶ Umstritten ist, ob deshalb auch ihre Demokratisierung unmöglich ist, oder ob soziale Innovationen denkbar sind, die eine Lösung dieser vierfachen Herausforderung ermöglichen könnten.

In der Geschichte des europäischen Integrationsprozesses hat es schon sehr früh Versuche gegeben, über die Mobilisierung der Bevölkerung eine verfassungsgebende Versammlung zu konstituieren, die dann einen europäischen demokratischen Bundesstaat kreieren hätte sollen.²⁷ Diese Versuche sind über Anfänge nie hinausgekommen. Der Übergang von der bestehenden Grundstruktur der EU zu einem demokratischen Bundesstaat wird in der Literatur als »großer Sprung« oder »big bang« bezeichnet, der nur unter außergewöhnlichen und sehr unwahrscheinlichen Umständen eine realistische Option darstellen würde (vgl. Schneider/Hrbek 1980, 227–272). Ein solcher Verfassungsprozeß, der eine Föderalisierung der EU direkt anstrebt, würde der bisherigen Integrationslogik jedenfalls fundamental widersprechen. Das bedeutet nicht, daß nicht eine Situation eintreten kann, die eine formelle Verfassungsgebung

25 Es ist hier nicht der Platz, die Demokratisierungsprozesse in den »neuen Demokratien« systematisch mit denjenigen in der EU zu vergleichen. Ein Blick auf die Erkenntnisse der Transitions- und der Konsolidierungsforschung trägt aber dazu bei, die Begriffe und auch das Problembewußtsein zu schärfen (vgl. Linz/Stepan 1996; Held 1993; Marks/Diamond 1992; Huntington 1991; O'Donnell/Schmitter 1986).

26 Angesichts der überragenden Rolle, die der Krieg und gewaltsame Auseinandersetzungen bei der Staatswerdung in Europa gespielt haben, wäre das in vielen Fällen auch nicht wünschenswert.

27 Altiero Spinelli hat in den 50er Jahren in Italien mehrere Anläufe genommen, eine Europäische verfassungsgebende Versammlung zu initiieren. Mit seinem »populistischen« Ansatz, der von einer größeren Integrationswilligkeit der Bevölkerung im Vergleich mit jener der Politiker ausging, gelang es ihm, in Italien immerhin rund 600.000 Unterschriften für sein Vorhaben zu sammeln (vgl. Pryce/Wessels 1993, 24).

als vernünftig und geboten erscheinen läßt. Allein die Wünschbarkeit einer bestimmten Entwicklung garantiert jedoch noch nicht ihre Realisierung. Die formelle Verfassungsgebung ist aber auch nicht der einzige Weg, wie eine Demokratisierung der EU befördert werden kann. Im folgenden soll daher versucht werden, einige der konzeptuellen Fragen und Probleme, die mit der Demokratisierung der EU verknüpft sind, zu analysieren. Die klassischen Fragen der Staats- und Nationsbildung sowie die Frage nach den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen werden in der Folge als analytische Filter benützt, um die Demokratisierungsproblematik im Rahmen der EU zu fokussieren. Zu diesem Zweck sind Reformulierungen herkömmlicher Konzepte unumgänglich. Im Rahmen dieses Artikels ist es nicht möglich, eine Theorie supranationaler Demokratie zu entwickeln.²⁸ Wir begnügen uns hier mit Problematisierungen und Angeboten zur Reflexion, die der Diskussion über die Demokratie in der Europäischen Union eine größere Tiefenschärfe verleihen sollen.

4.1 Staatlichkeit, Europäische Union und Demokratie

»Democracy is a form of governance of a state« (Linz/Stepan 1996, 7). Diese These hat einige historische Evidenz für sich und behauptet, daß Demokratie ohne Staat nicht zu haben ist. Solange die Europäische Union kein Staat sei – so das auf die EU umgelegte Argument – wären auch die Hoffnungen auf ihre Demokratisierung obsolet. Gegen diese Behauptung sollen in zweifacher Hinsicht Bedenken angemeldet werden: erstens hinsichtlich der unauflöselichen Verbindung von Staat und Demokratie (a) und zweitens im Hinblick auf den Staatscharakter der Europäischen Union (b).

(a) Bei genauerem Hinsehen erweist sich die Verbindung von Demokratie und Staat als eine definitorische Vorentscheidung, die konzeptuell nicht zwingend ist.²⁹ Im Prinzip reicht der Hinweis auf alternative Definitionen, die ohne den Begriff des Staates auskommen. Dabei muß man gar nicht so weit gehen, Demokratie als Organisationsprinzip von Gesellschaft zu verstehen, eine Vorstellung, die auf Toquevilles Beschreibung der Verhältnisse in den Vereinigten Staaten zurückgeführt werden kann, oder die in Begriffen wie »Wirtschaftsdemokratie« oder »Industriedemokratie« zum Ausdruck kommt (vgl. Sartori 1992, 17–21). Selbst wenn man die Demokratie ausschließlich als politische Kategorie betrachtet, setzt die Vorstellung einer »Regierung des Volkes, durch das Volk und für das Volk«, wie es die klassische Lincolnsche Definition tut, nicht notwendigerweise einen Staat voraus.³⁰ Viele der

28 Einen ersten Versuch, die Bedingungen für eine kosmopolitische Demokratie zu formulieren, die die nationalstaatlichen Grenzen nicht nur regional übersteigt, sondern in ein globales Konzept einfügt, hat David Held (1995) vorgelegt.

29 Linz und Stepan geben selbst zu, daß in anderen Formen der politischen Organisation durchaus demokratische Verfahren der Entscheidungsfindung zur Anwendung kommen können, daß sie den Begriff der politischen Demokratie aber gerade als Mechanismus der Herrschaftsbildung in modernen Staaten verstehen möchten (vgl. Linz/Stepan 1996, 17, Fn.3).

30 Wiewohl Lincoln ein bestehendes Herrschaftsgefüge vor Augen hatte, das wesentliche Eigenschaften eines Staates aufwies. Dennoch weicht die amerikanische Form des Staates und der Staatswerdung wesentlich vom klassischen westeuropäischen Modell ab (vgl. Skocpol 1992, 235–240).

modernen Definitionen definieren die Demokratie als eine Herrschaftsform, bei der die Konstitution und Ausübung von politischer Macht auf Willensakte der Herrschaftsunterworfenen zurückgeführt bzw. von ihr abgeleitet werden können. Zwei weitere Definitionen sollen hier angeführt werden, die diese Grundintention in der notwendigen Bestimmtheit ausführen: »Modern Political Democracy« is a regime or system of governance in which rulers are held accountable for their actions in the public realm by citizens, acting indirectly through the competition and cooperation of their representatives« (Schmitter 1996, 2). Oder: »Democracy I take to be a mode of decision-making about collectively binding rules and policies over which the people exercise control« (Beetham 1993, 55).

Beide Definitionen befinden sich auf einem mittleren Abstraktionsniveau, das es erlaubt, die Frage nach der Demokratie in der EU überhaupt zu stellen. Es dürfte unbestritten sein, daß die EU die Minimalbedingungen eines politischen Regimes erfüllt, das mit der Autorität ausgestattet ist, kollektiv verbindliche Entscheidungen zu fällen und das tatsächlich Regierungsfunktionen besitzt. Der Europäische Gerichtshof hat wesentlich zur »Konstitutionalisierung« der Gründungsverträge beigetragen. Dadurch erhielt die europäische Gemeinschaft den Status einer supranationalen Rechtsgemeinschaft, die Rechtsakte setzen kann, die sowohl direkte Wirkung in den Mitgliedstaaten als auch Vorrang vor nationalem Recht beanspruchen. In Frage steht vielmehr, ob die EU auch die Autorität und die Mittel besitzt, das Recht durchzusetzen.

b) Es herrscht weitgehende Einigkeit darüber, daß die EU in ihrer derzeitigen Form kein Staat ist, wohl aber Züge von Staatlichkeit besitzt. In der rechtswissenschaftlichen Diskussion gibt es ernstzunehmende Stimmen, die – unter Hinweis auf das Verfahren zur Abänderung der Gründungsverträge (Art. N EUV) – behaupten, daß die EU nicht mehr sehr weit von der »Kompetenzkompetenz« – einem zentralen Punkt in der Frage der Staatlichkeit – entfernt ist, um daraus zu schließen: »Eine einheitliche Praxis der MS (Mitgliedstaaten – J.M.), die von der Staatsqualität der EU oder der drei EG ausginge, könnte auch heute schon und ohne formelle Änderung der Unionsverträge zur Anerkennung der Staatlichkeit durch die Weltrechtsgemeinschaft führen« (Griller 1996, 19). Es kann plausibel dargelegt werden, daß die im Völkerrecht üblicherweise angeführten Kriterien für Staatlichkeit (nämlich das Vorhandensein von Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt) durchaus auch auf die EU zutreffen vorausgesetzt, man verwendet dazu nicht die Folie nationalstaatlicher Erfahrungen und fügt keine restriktiven Qualifikationen hinzu (vgl. Griller 1996, 14–20).

Trotzdem ist weiterhin umstritten, inwieweit die EU tatsächlich supranationale Qualität besitzt oder ob das gemeinsame Handeln der Staaten durch die Organe der Union lediglich die Existenz einer überstaatlichen Körperschaft suggeriert. Die Ausgestaltung des institutionellen Systems der Europäischen Gemeinschaften wurde zwar von Anfang an als ein Projekt der Föderalisierung und d.h. der Schaffung supranationaler Organisationen begriffen. Die Gründungsverträge konstituierten den Kern einer solchen Organstruktur und waren als

»Planungsverfassungen« darauf angelegt, den Integrationsprozeß in Gang zu setzen und voranzutreiben (vgl. Schneider 1994). Als bald geriet jedoch das politische Integrationsziel aus den Augen und die Schaffung eines großen freien Marktes wurde zum Selbstzweck. Erst Anfang der 80er Jahre wurde ein ordnungspolitisch motivierter Neuanfang gesetzt, um den aus den Fugen geratenen, unübersichtlich und unkontrollierbar gewordenen politisch-bürokratischen Apparat in und um Brüssel wieder in eine effiziente, transparente und legitimitätsstiftende Form zu bringen. Die institutionelle Reform folgt aber nichtsdestotrotz dem evolutionären Trend kleiner, pragmatischer Schritte, sodaß der Wandel der institutionellen Grundstruktur der EU nicht sofort evident wird, was eine diesbezügliche Qualifizierung erschwert. Neben der juristischen Einschätzung des komplexen und in manchen Bereichen auch noch ungeklärten Verhältnisses von Mitgliedstaaten und Europäischer Union kommt es außerdem noch auf das zugrundegelegte Konzept des Staates an, ob der EU Staatscharakter zugesprochen wird oder nicht.

In der Theorie der internationalen Beziehungen wurden Modelle von »Staatlichkeit« entwickelt, die weniger voraussetzungsvoll sind als jene staatsrechtlichen Konstrukte, die sich den Nationalstaat zum Vorbild nehmen. Neuere Ansätze argumentieren, daß der Staat nicht notwendigerweise als zentraler und souveräner Akteur innerhalb eines Territoriums aufgefaßt werden muß, sondern als eine auf Dauer angelegte Struktur der Steuerung und Regulierung der Gesellschaft.³¹ »Miniature state-like structures, situated in Brussels, enjoying considerably autonomy from the nation-states, mimicking their functions and competing for political influence, constitute evidence of an emerging regional state« (Caporaso 1996, 33).

Für die Demokratisierungsfrage ist der Staatscharakter der EU insoweit relevant, als das Konzept der »Volksherrschaft« zumindest auf zwei Voraussetzungen aufbaut: erstens, daß es Organisationen (und Personen) gibt, die den »Herrschaftsanspruch« repräsentieren und zweitens, daß es Institutionen gibt, die den »Herrschaftsanspruch« durchsetzen. »Unless an organization with these statelike attributes exists in a territory, a government (even if democratically elected) could not effectively exercise its claim to the monopoly of the legitimate use of force in the territory, could not collect taxes (and thus provide any public services), and could not implement a judicial system« (Linz/Stepan 1996, 18). Aus einer funktionalistischen Perspektive, die von den Konsequenzen und Auswirkungen von Institutionen und Strukturen ausgeht, erfüllt die EU die oben genannten Bedingungen, die von Max Webers klassischer Definition des Staates abgeleitet sind, im Prinzip durchaus:

- Die EU erfüllt Regierungsaufgaben, wenngleich sie über keine zentrale Regierung verfügt. Die Regierungsaufgaben sind sowohl horizontal (zwischen den Organen der EU) als auch

31 Im englischen Originaltext wird der Staat als »the enduring structure of governance and rule in society« charakterisiert (Benjamin/Duvall zit. in: Caporaso 1996, 32). Der strukturalistisch verstandene Staat unterscheidet sich damit sowohl vom Prozeß des Regierens (»governance«) als auch von den handlungstheoretisch gedeuteten Institutionen und Akteuren der Regierung (»government«).

vertikal (zwischen den Organen der EU und denjenigen der Mitgliedstaaten) in spezifischer Weise verteilt und werden durch Akteure unterschiedlicher Ebenen wahrgenommen.

- Die EU besitzt keine unabhängige Zwangsgewalt. Bei der Durchsetzung ihrer Entscheidungen könnte sie sich aber sehr wohl der Zwangsgewalt der Mitgliedstaaten bedienen.³²
- Die EU erhebt zwar keine Steuern,³³ verfügt aber über eigene Einnahmen (die sogenannten »Eigenmittel«), die es ihr ermöglichen, öffentliche Güter und Dienstleistungen anzubieten.
- Schließlich gehört das gemeinschaftliche Justizsystem bzw. die Gerichtsbarkeit zu den die EU charakterisierenden Elementen. Der Terminus der »Rechtsgemeinschaft« steht dafür, daß das Gemeinschaftsrecht nicht nur unmittelbar für die Bürger gilt, sondern alle staatlichen Organe – also auch die (nationalen) Gerichte und Verwaltungen – bindet und daß zwischen den nationalen Gerichten und dem EuGH, ebenso wie zwischen nationalem und EU-Recht ein kooperatives Verhältnis besteht (vgl. Pernice 1995).

Hinzugefügt muß lediglich werden, daß die Art und Weise der Erfüllung derjenigen der Nationalstaaten nur funktional äquivalent ist, und daß die genannten Funktionen nicht ausschließlich durch die Organe der EU, sondern auch durch jene der »Mitglied«-Staaten erfüllt werden.³⁴ Dieses Spezifikum läßt sich am Beispiel des Einsatzes von Recht im Rahmen der europäischen Politik exemplifizieren. Das Recht gehört heutzutage zu den wichtigsten Instrumenten staatlicher Herrschaft. Die Administrationen der EU und der Mitgliedstaaten wirken bei seiner Umsetzung zusammen. Das Prinzip der »Rechtsstaatlichkeit« ist dabei für die EU ebenso verbindlich wie für die Mitgliedstaaten. Es besagt, daß alle Handlungen der Organe der EU (selbst wenn man ihr keinen »Staatscharakter« zubilligen wollte) ebenso wie diejenigen der Mitgliedstaaten sich im Rahmen der Gesetze bewegen müssen. In der EU ist

32 Wegen der spezifischen Kompetenzausstattung der EU sind kaum Situationen zu erwarten, in denen tatsächlich physischer Zwang bei der Durchsetzung gemeinschaftlicher Akte gegenüber Personen – die sichtbarste Form des staatlichen Gewaltmonopols – eingesetzt werden müßte. Im Rahmen der Betrugsbekämpfung zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft sind jedoch sowohl Verwaltungsrechtssanktionen als auch Strafrechtssanktionen gegenüber Einzelpersonen prinzipiell denkbar, wengleich davon bisher kein Gebrauch gemacht worden ist (vgl. Magiera 1995, 429). Das Kriterium des Gewaltmonopols besagt ja nicht, daß ein Staat nur dann Staat ist, wenn er Gewalt einsetzt, sondern wenn er das Monopol hinsichtlich des legitimen Einsatzes von Gewalt besitzt. Da die EU die Gemeinschaft ihrer Mitgliedstaaten ist, umfaßt die Verpflichtung, alle geeigneten Maßnahmen zu setzen, die sich aus Handlungen der Organe der EU ergeben, im Prinzip auch den Einsatz von Gewalt (vgl. Art. 5 EGV). Die Legitimität dieses Einsatzes ist lediglich an die Bedingung geknüpft, daß die erforderlichen Maßnahmen auf Entscheidungen beruhen, die vertragsmäßig zustande gekommen sind und sich im Rahmen des vertraglichen Kompetenzrahmens bewegen, der inzwischen bekanntlich sehr weit gespannt ist.

33 Mit Ausnahme der Steuern auf die Gehälter der EU-Beamten und Angestellten (vgl. Magiera 1995, 414).

34 Es mutet widersprüchlich an, einerseits darauf zu beharren, daß die EU durch ihre Mitgliedstaaten konstituiert wird und von ihnen abhängig ist, andererseits jedoch, wenn es um die Frage ihres Staatscharakters geht, die EU von ihren Mitgliedstaaten strikt trennen zu wollen. So haben sich die Mitgliedstaaten im EGV dazu verpflichtet, »alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner und besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus diesem Vertrag oder aus Handlungen der Organe der Gemeinschaft ergeben«, zu treffen und ihnen die Erfüllung der Aufgaben zu erleichtern (Art. 5 EGV).

das Recht das dominierende Steuerungsinstrument. Zugleich ist der Bereich und die Form des Einsatzes von EU-Recht im Vergleich zum Nationalstaat noch immer deutlich eingeschränkt (auch wenn sich der Kompetenzbereich der EU prinzipiell expansiv entwickelt). Bisher wurden nur gewisse Staatsfunktionen insbesondere im sozio-ökonomischen Bereich an die EU delegiert. Redistributive und stabilitätsorientierte Politiken bilden Kernbestandteile des Modells des keynesianischen Wohlfahrtsstaates und werden weitgehend von den Nationalstaaten wahrgenommen. In Zusammenhang mit der Komplexitätssteigerung in den diversen Politikfeldern und der Binnenmarktintegration wuchs jedoch die Bedeutung regulativer Politiken auf europäischer Ebene und entsprechender rechtlicher Steuerungsinstrumente (vgl. Majone 1996).

Die Dominanz der Produktion von EU-Recht durch die Organe der Union macht verständlich, warum Forderungen nach einer Demokratisierung der EU vornehmlich an der Rechtsetzung festgemacht werden. Demokratische Rechtsetzung heißt »Selbstgesetzgebung«: Nur diejenigen Rechtsakte besitzen demokratische Legitimität, die sich – zumindest im Modell der liberalen Demokratie – auf Entscheidungen von Repräsentanten derjenigen Personen zurückführen lassen, für die die Rechtsakte Geltung besitzen. Im europäischen Kontext stellt sich damit die Frage, welche Organe unter welchen Voraussetzungen am Besten in der Lage sind, diese Repräsentationsfunktion zu erfüllen.

Die Bemühungen zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems konzentrierten und konzentrieren sich auf das Europäische Parlament (z.B. Direktwahlen, einheitliches Wahlverfahren, Kompetenzerweiterung) und den Ministerrat (z.B. Öffnung der Sitzungen im Falle von Gesetzesdebatten). Grundsätzliche Dilemmata der Demokratisierung der EU bestehen dabei im Spannungsverhältnis zwischen supranationaler Entscheidungsfindung und nationalen Souveränitätsansprüchen sowie zwischen den Ansprüchen von Effizienz und Demokratie. Weder die Vereinfachung der Entscheidungsprozesse noch die Einbeziehung der nationalen Parlamente stellen eine Alternative, wohl aber eine Ergänzung zur Stärkung des Europäischen Parlaments dar. Eine Demokratisierung der EU müßte an mehreren Stellen ansetzen. Der Einfluß des EP müßte auch in den bislang intergouvernementalen Politikbereichen (Justiz und Innere Sicherheit, Außen- und Sicherheitspolitik) gestärkt werden, die Verantwortlichkeit der übrigen EU-Organe gegenüber dem EP müßte erhöht werden, während die Übertragung von Kompetenzen auf die EU begrenzt und kontrolliert werden sollte. Grundrechte wären im Rahmen der EU zu verankern, die Unionsbürgerschaft auszubauen, die Reichweite staatlicher Eingriffe in die Privatsphäre zu limitieren, verfassungsgerichtliche Kontrollen zu institutionalisieren und die politischen Partizipationschancen der Bürger zu erhöhen. Die Liste dieser Forderungen zeigt, daß eine Demokratisierung der EU sich durchaus an den Mechanismen, die innerhalb der Nationalstaaten entwickelt worden sind, orientieren kann und muß – unabhängig davon, ob die EU dem klassischen Staatskonzept in jedem Detail entspricht oder nicht.

Hinter der Frage nach der Parlamentarisierung der EU steht das demokratische Grundproblem, unter welchen Voraussetzungen Mehrheitsentscheidungen insbesondere für die unterlegene Minderheit akzeptabel sein können. Die in Demokratien typischerweise geltende Mehrheitsregel ist primär pragmatisch zu rechtfertigen. Damit eine Mehrheitsentscheidung für eine Minderheit akzeptabel ist, bedarf es unter anderem der kontrafaktischen Unterstellung der prinzipiellen Gleichheit der Angehörigen der jeweiligen Mehrheit und der jeweiligen Minderheit. Die Akzeptabilität von demokratischen Mehrheitsentscheidungen beruht auf der Unterstellung, daß man lediglich aus akzidentellen, nicht aus substantiellen Gründen der Minderheit angehört. Es muß gute Gründe für die Vermutung geben, daß man je nach Materie und Gegenstand der Entscheidung auch einmal zur Mehrheit gehören wird. Das wirft die Frage auf, wie die prinzipielle Gleichheit hergestellt wird und worauf die Gleichheitsvermutung beruht.

4.2 Nation, Europäische Union und Demokratie

Das Konzept der Nation soll im folgenden als die spezifische Form der symbolischen Integration einer politischen Gemeinschaft begriffen werden. Staat und Nation sind in der westeuropäischen politischen Geschichte eine Symbiose eingegangen, dessen Produkt der moderne »Nationalstaat« ist. Diese Symbiose ist aber keineswegs zwingend. Der Prozeß der Nationsbildung in Europa »generally occurred after the formation of strong states, and by no means as a direct or automatic consequence of state-building alone. In short, they (the authors – J.M.) insist on the analytic separation of state-building from nation-building, and consider the nation-state only one of several possible outcomes of state-building« (Tilly 1975, 70–71). Eine Konsequenz daraus ist, daß die Homogenität einer Bevölkerung in kultureller Hinsicht (Sprache, Religion, ethnischer Zugehörigkeit) lediglich eine fördernde, aber keine notwendige Bedingung der Staatsbildung ist. Nichtsdestotrotz gilt das 19. Jahrhundert als dasjenige des Nationalismus, auch wenn sowohl das erreichte Niveau an kultureller Homogenität als auch die dafür erforderliche Zeitspanne und die eingesetzten Mittel von Land zu Land weit streuen.

Eine häufig angebotene Erklärung für die Synthese von Staat und Nation lautet, daß die Homogenität einer Bevölkerung die Voraussetzungen für den Ausbau staatlicher Macht und deren Konsolidierung verbessert (vgl. Fischer-Lundgreen 1975; Rokkan 1975). Aus dieser Perspektive erscheint der Nationalismus überwiegend als Instrument und Ausdruck von staatlich gelenkten Homogenisierungsversuchen der Bevölkerung (vgl. Gellner 1983; Anderson 1991). In eine andere Richtung zielt das Argument, daß der Nationalismus primär der Ausbildung einer kollektiven Identität und der Solidarität zwischen den Bürgern dient. Nur unter diesen Voraussetzungen wäre es denkbar, daß der Staat redistributive Aufgaben erfolgreich wahrnehmen und zum Sozialstaat werden kann (vgl. Tilly 1975, 608–611; Rokkan 1969, 228–252).

Eine dritte Funktion, die der Nationalstaat erfüllt, ist die Definition des »Volkes«. Nur wenn man weiß, wer zum »Volk« gehört, läßt sich auch eine »Volksherrschaft«, nämlich Demokratie

institutionalisieren. Hinzugefügt werden muß allerdings, daß der Nationalstaat keineswegs eine hinreichende Bedingung für die Etablierung demokratischer Regime darstellt, wie die Geschichte des 20. Jahrhunderts zur Genüge beweist.

Überträgt man diese Überlegungen in den europäischen Kontext, so finden sich zwei komplementäre Argumentationsmuster, die einer Demokratisierung der EU enge Grenzen ziehen. Zum einen wird darauf verwiesen, daß es in der EU ausgeprägte nationale Identitäten gibt. Wollte man die EU demokratisieren, setzte das eine Überwindung der kulturellen Vielfalt voraus, weil nur in einer hinreichend homogenen Gesellschaft das Europäische Parlament legitimerweise als Gesetzgeber anerkannt würde. In jedem Fall bestünde zwischen europäischer Demokratie und kultureller Vielfalt ein Widerspruch. »Demokratie gründet sich immer auf ein der Verfassung vorgegebenes, sich selbst als solches begreifendes kollektives Subjekt« (Kielmannsegg 1996, 54). Diese Voraussetzungen sind in der EU nicht gegeben, da die sie bildenden Nationen weder eine Kommunikations-, noch eine Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft bilden (Kielmannsegg 1996, 55–58). Plädiert man für die Erhaltung der kulturellen Vielfalt in Europa, so stünde in dieser Lesart nur die Option der Stärkung der nationalen Repräsentationsorgane offen, um die EU demokratischer zu gestalten. Die EU wäre als »Nationalitätenstaat« zu organisieren, in dem die Mitgliedstaaten ihre volle Souveränität wahren. Den Organen der EU, insbesondere dem Europäischen Rat, obläge die Koordination der eng begrenzten gemeinschaftlichen Aufgaben aufgrund einstimmiger Beschlüsse – unabhängig von Größe und politischem Gewicht der Mitgliedstaaten (vgl. Lepsius 1991, 36–37).

Dem ist entgegenzuhalten, daß weder konzeptuell noch empirisch ein notwendiger Zusammenhang zwischen dem Volk als Nation und der Demokratie besteht. Demokratie setzt nicht eine Nation (»ethnos«), sondern einen »demos« voraus. Selbst im Falle des Nationalstaates wird die Zugehörigkeit zum demos nicht »national« definiert, sondern aufgrund des Status der »Staatsangehörigkeit« (wobei oft nur minimale »ethnisch« gefärbte Kriterien angelegt werden). Nicht substantielle Homogenität und Identität ist also die Bedingung für Demokratie, sondern eine Instanz, die Mitgliedschaft zu einem »demos« legitimerweise gewähren kann. Die Mitgliedschaft schafft die Voraussetzungen für die Teilnahme an einem Kommunikations- und Verständigungsprozeß, in dem sich Gemeinsamkeiten und Differenzen artikulieren können und in dem sich eventuell eine kollektive Identität herausbilden kann. Diese ist – begrifflich betrachtet – nicht eine Voraussetzung, sondern bestenfalls eine Folge demokratischer Institutionen zumindest unter der Bedingung, daß es keine traditionellen Gemeinschaften gibt, aus denen heraus sich ein demokratisches Staatswesen entwickeln kann. »Was eine Nation von Staatsbürgern – im Unterschied zur Volksnation – einigt, ist kein vorgefundenes *Substrat*, sondern ein intersubjektiv geteilter Kontext möglicher Verständigung« (Habermas 1997, 189). Dieser Kontext ist wesentlich einer, der auf politischen Institutionen basiert, wenn er von ihnen allein auch nicht erzeugt werden kann.

»Without a state, there can be no citizenship, without citizenship, there can be no democracy« (Linz/Stepan 1996, 28). Die EU besitzt alle drei Attribute (Staatscharakter, Bürgerstatus, Demokratie) nur in eingeschränkter Form. Aus den Erfahrungen der vergleichenden Demokratisierungsforschung lassen sich jedoch Anhaltspunkte entnehmen, wo eine demokratische Weiterentwicklung der EU ansetzen könnte. »... the combination of collective rights of nationalities or minorities in a multinational, multicultural society and state, with the rights of individuals fully protected by the state, is probably the least conflictual way of articulating such a democratic non-nation-state policy« (Linz/Stepan 1996, 33–34).

Die EU hat mit dem Maastrichter Konzept der Unionsbürgerschaft erste Schritte in diese Richtung unternommen. In seiner jetzigen Form scheint es jedoch weder dazu geeignet, die Bürger näher an die Institutionen der EU zu binden und die gesetzgeberische Autorität auf EU-Ebene zu legitimieren, noch Loyalität unter den Bürgern zu erzeugen. Die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte und Pflichten sind aus der Sicht politischer Teilhabe betrachtet wenig substantiell und gehen nur in Randbereichen über das hinaus, was die Nationalstaaten ihren Bürgern ohnehin schon an Rechten garantieren. Um die Bürger stärker in den politischen Prozeß zu involvieren und auf diese Weise zur Demokratisierung der EU beizutragen, könnten Instrumente der direkten Demokratie auf EU-Ebene institutionalisiert werden und einen wertvollen Beitrag leisten. Bei der Demokratisierung geht es nämlich nicht nur um die Gestaltung der Beziehungen zwischen Institutionen, sondern um die Entfaltungsmöglichkeiten aller Individuen einer politischen Gemeinschaft. Die Einschränkung heteronomer Herrschaft und die Förderung individueller Autonomie bilden den Horizont eines Demokratiekonzepts, das auch angesichts der Realitäten der Europäischen Union nichts von seiner zukunftsweisenden Kraft eingebüßt hat.

4.3 Wirtschaftliche Entwicklung, europäische Integration und Demokratie

Der Wettbewerb um Lebenschancen liegt dem säkularen Trend zur Formung großräumiger Gesellschaften seit dem Hochmittelalter zugrunde. »Particular peoples and nations may then tend to crystallize, as it were, around particular concentrations of capital and technology, or of particular social institutions which offer individuals greater opportunities for the pursuit of the goods or factors which they have learned to desire« (Deutsch 1953, 178). Es mag scheinen, als hätten sich die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaft dieser historischen Erkenntnis besonnen, als sie den Prozeß der Integration mit der Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl in die Wege leiteten. An der Schwelle zur Währungsunion angelangt stellt sich die Frage, ob die sich verschlechternden ökonomischen Rahmenbedingungen und die sozialen Kosten des durch die Realisierung des Binnenmarktes forcierten Wettbewerbs nicht zu einem Hemmfaktor für eine weitergehende Integration und insbesondere für eine Demokratisierung der EU werden.

Die Erkenntnisse der vergleichenden Erforschung von Demokratisierungsprozessen geben diesbezüglich keine hinreichenden Aufschlüsse. Eine positive ökonomische Entwicklung ist, wenn schon keine notwendige, so doch eine günstige Rahmenbedingungen für die Demokratisierung. Sie erhöht die Wahrscheinlichkeit und die Erfolgchancen eines erfolgreichen Übergangs von autoritären zu demokratischen Regimen und erleichtert deren Konsolidierung (vgl. Diamond 1992). In sich transformierenden politischen Systemen, in denen es ursprünglich weder eine funktionierende Marktwirtschaft, noch eine funktionierende Demokratie gegeben hat, scheint es in der Regel so zu sein, daß die Demokratie den Markt legitimiert und nicht umgekehrt. Außerdem gibt es keine Anzeichen dafür, daß ökonomischer Erfolg oder Niedergang eng mit der positiven oder negativen Einschätzung des politischen Systems korreliert (vgl. Linz/Stepan 1996, 435, 442). Dies mag durch unterschiedliche Zeithorizonte bedingt sein. Die Hoffnung auf zukünftigen wirtschaftlichen Aufschwung kann ein demokratisches System so lange legitimieren, wie diese Hoffnung genährt werden kann. Der Vertrauensvorschuß muß aber nicht ewig anhalten, das Konto an »gestundeter Zeit« kann auch überzogen werden. Umgekehrt zeigen die historischen Erfahrungen z.B. der USA in den 30er Jahren, daß demokratische politische Strukturen keine Funktion wirtschaftlicher Prosperität sein müssen. Eine instrumentelle, lediglich auf ökonomischen Erfolgen beruhende Akzeptanz der Demokratie wäre auf Sand gebaut.

Diese Ergebnisse sind für die EU von einiger Relevanz, wobei die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in Rechnung gestellt werden müssen. Die an der europäischen Integration beteiligten Staaten sind nämlich sowohl mehr oder weniger entwickelte Demokratien als auch Marktwirtschaften. Während die wirtschaftliche Integration lange Zeit in ideologisch relativ neutralen Dimensionen fortschritt, hat sie sich seit Mitte der 80er Jahre zu einem Hebel entwickelt, um verhärtete wirtschaftliche Strukturen in den Mitgliedsländern aufzubrechen und einen vielfach als erforderlich angesehenen wirtschaftlichen Anpassungsprozeß entweder zu beschleunigen und/oder seine negativen Effekte abzufedern. Gleichwohl wollen nicht alle interessierten Akteure die EU als Hebel für die selben Ziele benützen, wie die Auseinandersetzungen um die Ergänzung der Währungs- um eine Sozialunion zeigen. Damit hat sich aber auch die Rolle der wirtschaftlichen Integration in der öffentlichen Wahrnehmung verschoben. Galt sie lange Zeit als Quelle wirtschaftlicher Prosperität, so geriet die europäische Integration in der Post-Maastricht-Zeit in den Verdacht, einem umstrittenen neoliberalen Deregulierungsprojekt Vorschub zu leisten. Nichtsdestotrotz hat sich die EU zu einem dynamischen Zentrum entwickelt, dessen Anziehungskraft sich auf immer mehr Staaten Europas erstreckt.

In dieser ambivalenten Situation wird der Legitimationstransfer von der wirtschaftlichen zur politischen Integration immer schwieriger. Der lange Zeit wirksame Aufschaukelungsprozeß zwischen Marktintegration, wirtschaftlichem Erfolg und davon abgeleiteter passiver Akzeptanz des Integrationsprozesses ist unterbrochen. Umstritten ist, wie die Kausalitäten wirken: ob die Marktintegration (v.a. die Liberalisierung des Kapitalmarktes) und die Maßnahmen zur

Vorbereitung der Währungsunion (Budgetkonsolidierung; »Stabilitätspakt«) für die Probleme am Arbeitsmarkt und den europaweiten Rückbau des Sozialstaates mitverantwortlich sind, oder ob sie die unter dem Stichwort der »Globalisierung« apostrophierten negativen wirtschaftlichen Anpassungszwänge leichter bewältigen lassen. Bei den politischen Eliten herrscht (mit Ausnahme von Großbritannien und Dänemark) nach wie vor die Meinung, daß die währungspolitische Integration in Europa einen Schritt darstellt, der für die Rückkehr auf einen wirtschaftlichen Wachstumspfad notwendig ist. Es ist ungeklärt, inwieweit die Währungsintegration eine gemeinsame Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene erforderlich macht; welche wirtschaftspolitischen Instrumente und Politiken auf EU-Ebene entwickelt und eingesetzt werden sollten; und welche Konsequenzen sich aus dieser Wahl für die Weiterentwicklung bzw. Vertiefung der politischen Integration und für die demokratischen Systeme der Mitgliedsländer ergeben.

Drei Szenarien hinsichtlich des zukünftigen Zusammenspiels von wirtschaftlicher und politischer Integration können unterschieden werden:

1. Das »klassische« Integrationsszenario geht davon aus, daß mit der zu erwartenden ungleichen ökonomischen Entwicklung innerhalb eines vereinheitlichten europäischen Währungsgebietes die Etablierung eines zentralen Ausgleichs- und Umverteilungssystems unumgänglich wird. Die darin implizierte Bundesstaatswerdung der EU würde dieser Vorstellung zufolge gleichzeitig die Bedingungen für eine weitgehende Demokratisierung der EU nach nationalstaatlichem Vorbild schaffen.
2. Das Szenario »funktioneller« Integration umfaßt verschiedene Modelle, die auf die Aufrechterhaltung eines Gleichgewichts zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration gerichtet sind. Das mit Maastricht in Angriff genommene Projekt z.B. beabsichtigt, unter Beibehaltung der existierenden institutionellen Grundstruktur einen einheitlichen Währungsraum zu schaffen. Primäres Ziel bildet die Einbindung aller Staaten mit konvergentem Wirtschaftsniveau in ein Regime, das die Erhaltung der Geldwertstabilität als vorrangige Aufgabe und optimale Bedingung für die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ansieht. Politisch zielt dieses Modell auf die Verbindung zweier Bausteine: einer technokratisch organisierten geldpolitischen Steuerung durch eine unabhängige Europäische Zentralbank mit der zentralen Rolle der Mitgliedsländer als wirtschaftspolitischen Akteuren und demokratischer Legitimationsressource für den Integrationsprozeß. Unter dieser Bedingung werden auch Modelle »flexibler Integration« diskutiert. Nur diejenigen Staaten, die dafür geeignet erscheinen und den notwendigen politischen Willen aufbringen, sollen in denjenigen Bereichen zusammenarbeiten, in denen sie die sachlich erforderlichen Bedingungen für die Zusammenarbeit erfüllen. Der Verzicht auf einen einheitlichen institutionellen Rahmen und den Zwang, sozusagen im Gleichschritt voranzugehen, soll unnötige Friktionen und Anpassungskosten vermeiden helfen, die Legitimationskosten gering halten und auf verschiedene Instanzen verteilen.

3. Das dritte Szenario »marktzentrierter« Integration steht für ein Modell, das den politischen Integrationsprozeß begrenzen will. Die Zurückdrängung des wirtschaftspolitisch intervenierenden Staates soll Europa in einen funktionstüchtigen Markt verwandeln, in dem der Staat und die europäischen Organe von legitimationsgefährdenden Aufgaben entlastet wären. Wenn der Staat gar nicht erst vorgäbe, soziale Sicherheit für alle gewährleisten und Umverteilungsaufgaben übernehmen zu können, reduzierte sich auch die Gefahr einer Überspannung der nationalstaatlich generierten Legitimitätsressourcen.

Keines der angeführten Szenarien gibt jedoch Aufschluß darüber, unter welchen Umständen die durch die ökonomischen Streßphänomene zweifelsohne in ihren Strukturen und ihrem Selbstverständnis herausgeforderten Demokratien in Europa und die EU selbst mit diesen Herausforderungen fertig werden könnten. Die Erfahrungen in der Vergangenheit geben keinen eindeutigen Aufschluß über das Potential demokratischer Staaten, sich an radikale Änderungen ihrer Operationsgrundlagen anzupassen. Ohne Zweifel ist die Demokratie mit verschiedensten Ausdehnungsverhältnissen von Markt und Staat vereinbar. Sie zählt zudem zu denjenigen politischen Systemen, die geradezu darauf angelegt sind, durch ein freies Spiel politischer Kräfte Legitimationen zu prozessieren, d.h. zu erzeugen, aber auch in Frage zu stellen. Es dürfte kaum strittig sein, daß die fundamentalen sozio-ökonomischen Wandlungsprozesse in Europa einen besonders hohen Legitimationsbedarf mit sich bringen. Damit verbindet sich die Hoffnung, daß eine Ausschöpfung der Demokratisierungspotentiale in den Nationalstaaten und im Rahmen der Europäischen Union am Besten dafür geeignet erscheint, die weitreichenden und vielfach unumgänglichen Anpassungsleistungen in Europa zu kanalisieren und produktiv zu verarbeiten.

Literatur

- Andersen, Svein S./Kjell A. Eliassen (Hg.) (1996). *The European Union: How Democratic Is It?*, London.
- Andersen, Svein S./Kjell A. Eliassen (1996). EU-Lobbying: Between Representativity and Effectiveness, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London, 41–55.
- Anderson, Benedict (1991). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London.
- Anderson, Christopher (1995). Economic Uncertainty and European Solidarity Revisited: Trends in Public Support for European Integration, in: Carolyn Rhodes/Sonia Mazey (Hg.): *The State of the European Union Building a European Polity?*, Essex, 111–134.
- Antalovsky, Eugen/Josef Melchior/Sonja Puntcher Riekmann (Hg.) (1997). *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Marburg.
- Artis, Mike/Norman Lee (Hg.) (1994). *The Economics of the European Union. Policy and Analysis*, Oxford.
- Beetham, David (1993). Liberal Democracy and the Limits of Democratization, in: David Held (Hg.): *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, Cambridge, 55–73.
- Beetham, David (1996). The Democratic Audit: Grundprinzipien und Schlüsselindikatoren politischer Demokratie, in: Campbell, David/Karin Liebhart/Renate Martinsen/Christian Schaller/Andreas Schedler (Hg.) (1996). *Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung*, Wien, 19–44.
- Beigewum (Beirat für Gesellschafts-, Wirtschafts- und Umweltpolitische Alternativen) (1996). *Was hat der Euro mit den Arbeitslosen zu tun?*, Wien.
- Benhabib, Seyla (Hg.) (1996). *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton/New Jersey.
- Benhabib, Seyla (1996). Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy, in: Seyla Benhabib (Hg.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton/New Jersey, 67–94.

- Bieber, Roland (1992). Majority Voting and the Cooperation Procedure, in: Christian Engel/Wolfgang Wessels (Hg.): *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Bonn, 51–65.
- Bosch, Augusti/Kenneth Newton (1994). *The Economic Basis of Attitudes towards the European Community: Familiarity Breeds Content?*, Wien.
- Boyer, Robert/Daniel Drache (Hg.) (1996). *States against Markets: The Limits of Globalization*, London, New York.
- Brodie, Janine (1996). *New State Forms, New Political Spaces*, in: Robert Boyer/Daniel Drache (Hg.): *States against Markets: The Limits of Globalization*, London, New York, 383–398.
- Burger, Rudolf (1994). *Determinanten der Europäischen Integration*, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hg.): *Designing Europe. Entwürfe zur politischen Architektur Europas*, Wien, 13–26.
- Cameron, David R. (1992). *The 1992 Initiative: Causes and Consequences*, in: Alberta Sbragia (Hg.): *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New« European Community*, Washington, D.C., 23–74.
- Caporaso, James A. (1996). *The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?*, in: *Journal of Common Market Studies*, 34(1), 29–52.
- CEPR (Centre for Economic Policy Research) (1993). *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?*, London.
- Cohen, Joshua (1996). *Procedure and Substance in Deliberative Democracy*, in: Seyla Benhabib (Hg.): *Democracy and Difference. Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton, New Jersey, 95–119.
- Corbett, Richard (1993). *The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act*, in: Roy Pryce (Hg.): *The Dynamics of European Union*, London, 238–272.
- Corbett, Richard/Francis Jacobs/Michael Shackleton (1995). *The European Parliament*, London.
- Crespo, Enrique B. (1989). *Europa als demokratische Herausforderung: Kein funktionsfähiger EG-Binnenmarkt ohne starkes Parlament*, in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels (Hg.):

Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn, 19–30.

Dahl, Robert A. (1982). *Dilemmas of Pluralist Democracy. Autonomy vs. Control*, New Haven, London.

Dahl, Robert A. (1994). A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Partizipation, in: *Political Science Quarterly*, 109(1), 23–34.

Dehousse, Renaud (Hg.) (1994). *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?*, München.

Delors, Jacques (1993). *Das neue Europa*, München, Wien.

Deutsch, Karl (1953). The Growth of Nations: Some Recurrent Patterns of Political and Social Integration, in: *World Politics*, 5(1), 168–195.

Diamond, Larry (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered, in: Gary Marks/Larry Diamond (Hg.): *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, Newbury Park, 93–139.

Docksey, Christopher/Karen Williams (1994). The Commission and the execution of Community policy, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): *The European Commission*, Essex, 117–145.

Dryzek, Rhys E. (1990). *Discursive Democracy. Politics, Policy, and Political Science*, Cambridge u.a.

Edwards, Geoffrey/David Spence (Hg.) (1994). *The European Commission*, Essex.

Eijk, Cees van der/Mark Franklin (1994). Europäische Integration und elektorale Repräsentation, in: Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hg.): *Wahlen und Europäische Einigung*, Opladen, 113–133.

Engel, Christian/Wolfgang Wessels (Hg.) (1992). *From Luxembourg to Maastricht. Institutional Change in the European Community after the Single European Act*, Bonn.

Falkner, Gerda/Michael Nentwich (1992). Das Demokratiedefizit der EG und die Beschlüsse von Maastricht 1992, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 21(3), 273–288.

- Falkner, Gerda/Michael Nentwich (1995). *European Union: Democratic Perspectives after 1996*, Wien.
- Fischer, Wolfram/Peter Lundgreen (1975). *The Recruitment and Training of Administrative and Technical Personnel*, in: Charles Tilly (Hg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton/New Jersey, 456–561.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*, Ithaca.
- Gerhards, Jürgen (1993). *Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit*, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 22(2), 96–111.
- Gimbal, Anke (1994). *Innen- und Justizpolitik – die dritte Säule der Europäischen Union*, in: Werner Weidenfeld (Hg.): *Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh, 71–89.
- Griller, Stefan (1996). *Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union (IEF Working Paper No. 21)*, Wien.
- Habermas, Jürgen (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*, Band 2, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1984). *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1992). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt a. M.
- Habermas, Jürgen (1997). *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt a. M.
- Hayward, Jack/Edward C. Page (Hg.) (1995). *Governing the New Europe*, Cambridge.
- Hayes-Renshaw, Fiona (1996). *The Role of the Council*, in: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A. (Hg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 143–163.
- Heine, Michael/Klaus P. Kisker/Andreas Schikora (Hg.) (1991). *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt. Die vergessenen Konsten der Integration*, Berlin.
- Held, David (Hg.) (1993). *Prospects for Democracy. North, South, East, West*, Cambridge, Oxford.

Held, David (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge Oxford.

Héritier, Adrienne/Susanne Mingers/Christoph Knill u.a. (Hg.) (1994). *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein Regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien, Frankreich*, Opladen.

Hoffmann, Stanley (1995). *The European Sisyphus. Essays on Europe, 1964–1994*, Boulder.

Hooghe, Liesbet (Hg.) (1996). *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford.

Hooghe, Liesbet (1996). Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity, in: Liesbet Hooghe (Hg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 1–24.

Hrbek, Rudolf (1995). Der Vertrag von Maastricht und das Demokratiedefizit der Europäischen Union – Auf dem Weg zu stärkerer demokratischer Legitimation?, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hg.): *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 171–193.

Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman.

Ipsen, Hans-Peter (1972). *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen.

Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996). Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, 15–44.

Janning, Josef (1994). Außen- und Sicherheitspolitik nach Maastricht, in: Werner Weidenfeld (Hg.): *Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa*, Gütersloh, 55–69.

Joerges, Christian (1994). European Economic Law, the Nation-State and the Maastricht Treaty, in: Renaud Dehousse (Hg.): *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?*, München, 29–62.

Jörges, Christian (1996). Das Recht im Prozeß der europäischen Integration, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, 73–108.

- Kapteyn, Paul (1996). *The Stateless Market. The European dilemma of integration and civilization*, London, New York.
- Keating, Patrick/Anna Murphy (1993). *The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984–85)*, in: Roy Pryce (Hg.): *The Dynamics of European Union*, London, 217–237.
- Keohane, Robert O./Helen V. Millner (Hg.) (1996). *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge.
- Keraudren, Philippe/Nicolas Dubois (1994). *France and the Ratification of the Maastricht Treaty*, in: Finn Laursen/Sophie Vanhoonacker (Hg.): *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, Maastricht, 147–179.
- Kohler-Koch, Beate (1994). *Germany: Fragmented but Strong Lobbying*, in: M.C.P.M. van Schendelen (Hg.): *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot, Brookfield USA, Hongkong u.a., 23–49.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1996). *Wirkung und Wirksamkeit der Binnenmarktmaßnahmen. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat*, Brüssel.
- Kreile, Michael (Hg.) (1992). *Die Integration Europas*, (PVS Sonderheft 23) Opladen.
- Laursen, Finn (1994). *Denmark and the Ratification of the Maastricht Treaty*, in: Finn Laursen/Sophie Vanhoonacker (Hg.): *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, Maastricht, 61–86.
- Laursen, Finn (1996). *The Role of the Commission*, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen, (Hg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 119–141.
- Laursen, Finn/Sophie Vanhoonacker (Hg.) (1994). *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, Maastricht
- Laursen, Finn/Sophie Vanhoonacker (Hg.) (1992). *The Intergovernmental Conference on Political Union. Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, Maastricht.
- Lavigne, Marie (1995). *Market Economies as Project and Practice*, in: Jack Hayward/Edward C. Page (Hg.): *Governing the New Europe*, Cambridge, 93–119.

- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (Hg.) (1995). *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC.
- Leibfried, Stephan/Paul Pierson (1995a). *Semisovereign Welfare States: Social Policy in a Multitiered Europe*, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson (Hg.): *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*, Washington, DC, 43–77.
- Lepsius, Rainer M. (1991). *Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft*, in: Rudolf Wildenmann (Hg.): *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden, 19–40.
- Lijphart, Arend (1984). *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven/London.
- Lindberg, Leon M./Stuart A. Scheingold (1970). *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, N.J.
- Linz, Juan J./Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore/London.
- Lipgens, Walter (Hg.) (1986). *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939–1984*, Bonn.
- Lodge, Juliet (Hg.) (1989). *The European Community and the Challenge of the Future*, London.
- Lodge, Juliet (1989). *Social Europe: fostering a People's Europe*, in: Juliet Lodge (Hg.): *The European Community and the Challenge of the Future*, London, 303–318.
- Lodge, Juliet (1994). *Strategies to revitalize the European Parliament*, in: Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hg.): *Designing Europe. Entwürfe zur politischen Architektur Europas*, Wien, 78–97.
- Lodge, Juliet (1996). *The European Parliament*, in: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A. (Hg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 187–214.
- Magiera, Siegfried (1995). *Zur Finanzverfassung der Europäischen Union*, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hg.): *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 431–446.
- Majone, Giandomenico (Hg.) (1996). *Regulating Europe*, London/New York.

- Marks, Gary (1996). Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): Europäische Integration, Opladen, 313–343.
- Marks, Gary/Fritz W. Scharpf/Phillippe C. Schmitter u.a. (Hg.) (1996). Governance in the European Union, London/Thousand Oaks/New Delhi.
- Marks, Gary/Larry Diamond (Hg.) (1992). Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset, Newbury Park/London/New Delhi.
- Mazey, Sonia/Jeremy Richardson (1994). The Commission and the lobby, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): The European Commission, Essex, 169–201.
- Mazey, Sonia/Jeremy Richardson (1995). Promiscuous Policymaking: The European Policy Style?, in: Carolyn Rhodes/Sonia Mazey (Hg.): The State of the European Union Building a European Polity?, Essex/Boulder, 337–359.
- Melchior, Josef (1994). Braucht die Europäische Union eine (neue) Verfassung? Eine politikwissenschaftliche Problemskizze, in: Journal für Rechtspolitik 1994/4, 251–269.
- Mill, John Stuart (1991). Considerations on Representative Government, Amherst New York.
- Milward, Alan S. (1995). The European Rescue of the Nation-State, London.
- Mishra, Ramesh (1996). The Welfare of Nations, in: Robert Boyer/Daniel Drache (Hg.): States against Markets: The Limits of Globalization, London, New York, 316–333.
- Moore, Lynden (1994). Developments in Trade and Trade Policy, in: Mike Artis/Norman Lee (Hg.): The Economics of the European Union. Policy and Analysis, Oxford, 294–327.
- Niedermayer, Oskar/Hermann Schmitt (Hg.) (1994). Wahlen und Europäische Einigung, Opladen.
- Nugent, Neill (1994). The Government and Politics of the European Union, Durham, NC.
- O'Donnel, Guillermo/Philippe C. Schmitter (1986). Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, Baltimore.
- Overbeek, Henk (Hg.) (1993). Restructuring Hegemony in the Global Political Economy. The rise of transnational neo-liberalism in the 1980s, London/New York.

- Parry, Richard (1995). Redefining the Welfare State, in: Jack Hayward/Edward C. Page, (Hg.): *Governing the New Europe*, Cambridge, 374–400.
- Pedersen, Mogens N. (1996). Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hg.): *The European Union: How Democratic Is It?*, London/Thousand Oaks/New Delhi, 15–39.
- Pernice, Ingolf (1995). Einheit und Kooperation: Das Gemeinschaftsrecht im Lichte der Rechtsprechung von EuGH und nationalen Gerichten, in: Albrecht Randelzhofer/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hg.): *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München, 532–550.
- Pinder, John(1991). *European Community. The Building of a Union*, Oxford.
- Pryce, Roy (Hg.) (1993). *The Dynamics of European Union*, London (Routledge).
- Pryce, Roy/Wolfgang Wessels (1993). The Search for an Ever Closer Union. A Framework for Analysis, in: Roy Pryce (Hg.): *The Dynamics of European Union*, London, 1–34.
- Randelzhofer, Albrecht/Rupert Scholz/Dieter Wilke (Hg.) (1995). *Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz*, München.
- Reif, Karlheinz (1993). Ein Ende des »permissive consensus"? Zum Wandel europapolitischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung der EG-Mitgliedstaaten, in: Rudolf Hrbek (Hg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, 19–40.
- Rhodes, R.A.W./Ian Bach/Stephen George (1996). Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal, in: Liesbet Hooghe (Hg.): *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, 367–387.
- Rhodes, Carolyn/Sonia Mazey (Hg.) (1995). *The State of the European Union Building a European Polity?*, Essex/Boulder.
- Rokkan, Stein (1969). Die vergleichende Analyse der Staaten- und Nationenbildung: Modelle und Methoden, in: Wolfgang Zapf (Hg.): *Theorien des sozialen Wandels*, Köln, Berlin, 228–252.
- Rokkan, Stein (1975). Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe, in: Charles Tilly (Hg.): *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton/New Jersey, 562–600.

- Rometsch, Dietrich/Wolfgang Wessels (1994). The Commission and the Council of Ministers, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): The European Commission, Essex, 202–224.
- Sartori, Giovanni (1992). Demokratietheorie, Darmstadt.
- Sbragia, Alberta (Hg.) (1992). Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the »New" European Community, Washington, D.C.
- Scharpf, Fritz W. (1994). Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a. M.
- Scharpf, Fritz W. (1996). Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Phillippe C. Schmitter u.a. (Hg.): Governance in the European Union, London/Thousand Oaks/New Delhi, 15–39.
- Schedler, Andreas (1996). Dimensionen der Demokratiequalität: Keine abschließenden Bemerkungen, in: Campbell, David/Karin Liebhart/Renate Martinsen/Christian Schaller/Andreas Schedler (Hg.) (1996). Die Qualität der österreichischen Demokratie. Versuche einer Annäherung, Wien, 165–180.
- Schendelen, M.C.P.M. van (Hg.) (1994). National Public and Private EC Lobbying, Aldershot/Brookfield USA/Hongkong u.a.
- Schendelen, M.P.C.M. van (1994). Conclusion: From National State Power to Spontaneous Lobbying, in: M.C.P.M. van Schendelen (Hg.): National Public and Private EC Lobbying, Aldershot/Brookfield USA/Hongkong u.a., 283–301.
- Schlesinger, Philip R. (1995). Europeanisation and the Media: National Identity and the Public Sphere, (ARENA Working Paper 7) Oslo.
- Schmitter, Philipp C. (1996). Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?, (ARENA Working Paper 10) Oslo.
- Schmitter, Philippe C./Franz Traxler (1995): The Emerging Euro-Polity and Organized Interests, in: European Journal of International Relations, 1(2), 191–218.
- Schmuck, Otto/Wolfgang Wessels (Hg.) (1989). Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild, Bonn.
- Schneider, Heinrich (1990). Alleingang nach Brüssel. Österreichs EG-Politik, Bonn.

- Schneider, Heinrich (1992). Europäische Integration. Die Leitbilder und die Politik, in: Michael Kreile (Hg.): Die Integration Europas, (PVS Sonderheft 23) Opladen, 3–35.
- Schneider, Heinrich/Rudolf Hrbek (1980). Die Europäische Union im Werden, in: Hans von der Groeben/Hans Möller (Hg.): Die Europäische Union als Prozeß, Baden-Baden, 209–472
- Skocpol, Theda (1992). State Formation and Social Policy in the United States, in: Gary Marks/Larry Diamond (Hg.): Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset, Newbury Park, 227–249.
- Snyder, Francis (1994). EMU – Metaphor for European Union? Institutions, Rules and Types of Regulation, in: Renaud Dehousse (Hg.): Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?, München, 63–99.
- Streeck, Wolfgang (1996). Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime?, in: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Phillippe C. Schmitter u.a. (Hg.): Governance in the European Union, London/Thousand Oaks/New Delhi, 64–94.
- Streeck, Wolfgang (1996). Public Power Beyond the Nation-State. The case of the European Community, in: Robert Boyer/Daniel Drache (Hg.): States against Markets: The Limits of Globalization, London, New York, 299–315.
- Stubbs, Peter/Paolo Saviotti (1994). Science and Technology Policy, in: Mike Artis/Norman Lee (Hg.): The Economics of the European Union. Policy and Analysis, Oxford, 139–171.
- Tilly, Charles (Hg.) (1975). The Formation of National States in Western Europe, Princeton, New Jersey.
- Usher, John A. (1994). The Commission and the law, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): The European Commission, Essex, 146–168.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1993). Der vollendete Binnenmarkt – eine Herausforderung für die Europäische Gemeinschaft, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1994). Maastricht in der Analyse. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh.
- Weidenfeld, Werner (Hg.) (1995). Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages, Gütersloh.

- Weidenfeld, Werner/Christian Jung (1993): Lehren aus Maastricht: Transparenz, Demokratie und Effizienz in der Europäischen Union, in: *integration*, 16(3), 138–146.
- Weiler, Joseph H.H. (1989). Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck/Wolfgang Wessels (Hg.): *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn, 73–94.
- Weiler, Joseph H.H. (1995). *Der Staat `über alles`: Demos, Telos and the German Maastricht Decision*, (Harvard Jean Monnet Working Paper 7) Cambridge.
- Weiler, Joseph H.H./Ulrich Haltern/Franz Mayer (1995). *European Democracy and its Critics – Five Uneasy Pieces*, (Harvard Jean Monnet Working Paper 1) Cambridge.
- Wessels, Wolfgang(1992). Maastricht: Ergebnisse, Bewertungen und Langzeittrends, in: *integration*, 15(1), 2–16.
- Wessels, Wolfgang (1996). Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen, 165–192.
- Wijnbergen, Christa van (1994). Ireland and the Ratification of the Maastricht Treaty, in: Finn Laursen/Sophie Vanhoonacker (Hg.): *The Ratification of the Maastricht Treaty: Issues, Debates and Future Implications*, Maastricht, 181–193.
- Wildenmann, Rudolf (Hg.) (1991). *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, Baden-Baden.
- Wimmer, Hannes (1996). *Evolution der Politik. Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie*, Wien
- Zapf, Wolfgang (Hg.) (1969). *Theorien des sozialen Wandels*, Köln, Berlin.
- Zukunfts- und Kulturwerkstätte (Hg.) (1994). *Designing Europe. Entwürfe zur politischen Architektur Europas*, Wien.