

# Gedanken zum Demokratiedefizit der europäischen Union

Autor(en): **Kreher, Alexander / Weber-Panariello, Philippe**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **1 (1994)**

Heft 3

PDF erstellt am: **27.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-5221>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

# GEDANKEN ZUM DEMOKRATIEDEFIZIT DER EUROPÄISCHEN UNION

ALEXANDER KREHER UND PHILIPPE WEBER-PANARIELLO

## EINLEITUNG

1985 wurde für die damals von «Eurosclerose» geplagte Europäische Gemeinschaft (EG)<sup>1</sup> zum Aufbruchjahr. Die Idee des Weissbuchs, das die Grundlage für die Verwirklichung des Binnenmarktes bis zum 31. Dezember 1992 bildete, verlieh dem Integrationsprozess eine neue Dynamik und Akzeptanz.<sup>2</sup> Gleichzeitig stiegen aber auch die Ansprüche an die EG. Nur folgerichtig war es daher, dass 1989 beim Zusammenbruch der Sowjetunion und der Wiedervereinigung Deutschlands grosse Hoffnungen in die EG gesetzt wurden. Als wirtschaftliches und friedenspolitisches Gravitationszentrum sollte sie nicht nur ihren Mitgliedstaaten sondern ganz Europa, vor allem den neuen osteuropäischen Staaten, eine Perspektive bieten und damit einen wichtigen Beitrag zur Stabilität in Europa leisten. Die stärkere Einbindung des wiedervereinigten Deutschland in den Integrationsprozess bildete einen wichtigen Bestandteil dieser Erwartungen. Vor diesem Hintergrund entstand der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (UnionsV). Ihm liegen zwei wesentliche Ziele zugrunde. Die *wirtschaftliche Integration* sollte vor allem durch die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) vorangetrieben werden. Zweitens sollte aber auch die *politische Dimension* des Integrationsprozesses gestärkt werden. Zu Beginn der Vertragsverhandlungen wurden diesbezüglich von den Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten als Ziel definiert: erhöhte demokratische Legitimation der Gemeinschaft, effizientere Institutionen und kohärentes Vorgehen auf internationaler Ebene. Umgesetzt wurden sie durch die Übertragung neuer Kompetenzen auf die Gemeinschaft für eine Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZBJI). Beide Aufgabengebiete wurden bisher dem *Kernbereich* staatlicher Souveränität zugerechnet. Darüber hinaus wurde das institutionelle System durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP) sowie die Einführung des Subsidiaritätsprinzip weiterentwickelt. Dies alles geschah im Hinblick auf eine effizientere, kohärentere und vor allem auch demokratischere Gemeinschaft, die sich fortan Europäische Union (EU) nennt.<sup>3</sup>

64 ■ Von der Öffentlichkeit fast unbemerkt, trat der Maastrichter Vertrag über die

Europäische Union am 1. November 1993 in Kraft, das Binnenmarktprojekt ist heute weitgehend verwirklicht, und dennoch sind der Euphorie der letzten Jahre erneut Ernüchterung und Pessimismus gewichen. Wirtschaftliche Rezession, steigende Arbeitslosigkeit, die Ohnmacht in der Jugoslawienkrise und das unveränderte Spannungspotential in Osteuropa haben die EU in der ersten Hälfte der 90er Jahre in eine schwere Legitimitätskrise gestürzt. Insbesondere der Vorwurf, die EU leide an einem «Demokratiedefizit», wurde im Laufe der Ratifikation des Maastrichter Vertrages immer lauter. Das EP habe zuwenig Rechte, der Rat, die Kommission und der Europäische Gerichtshof (EuGH) hätten zuviele. Die Entscheidungsprozesse seien intransparent, technokratisch und bürokratisch. Beklagt wird allgemein die Flut der Rechtserlasse aus Brüssel.

Was hat es mit diesem «Demokratiedefizit» auf sich, worin besteht es und wie lässt es sich gegebenenfalls lösen? Lässt es sich überhaupt lösen, oder liegt dem Konzept der Gemeinschaft gar ein unheilbarer «Geburtsfehler» inne? Der nachfolgende Artikel widmet sich einigen dieser Fragen, die auch aus schweizerischer Sicht zumindest in zweifacher Hinsicht von Interesse sind. Erstens war das «Demokratiedefizit» der EG in der schweizerischen EWR-Debatte 1992 ein gernbenutztes Argument der Beitrittsgegner. Folgende Argumentation war oft zu hören: Der EWR-Beitritt sei lediglich der erste Schritt in die EG, dieser wolle man aber erst beitreten, wenn sie demokratischer und föderalistischer sei. Aber auch ganz unabhängig davon, ob es in den kommenden Jahren in der Schweiz erneut zu einer Beitrittsdebatte (EWR oder EU) kommen wird, hat die Schweiz ein Interesse am Gelingen der EU. Wie der schweizerische Bundesrat in seinem Aussenpolitischen Bericht vom 29. November 1993 schreibt, wird die EU im kommenden Jahrzehnt die wichtigste wirtschaftliche, soziale und politische Grösse im unmittelbaren Umfeld der Schweiz sein: «Erfolge der EU bei der Sicherung des Friedens im näheren und weiteren Umfeld werden auch der Schweiz zugute kommen. Ihr Scheitern allerdings könnte ein Aufflammen von Nationalismen und Kriegen begünstigen und damit auch die Schweiz zwingen, alleine statt in Zusammenarbeit mit den Nachbarn, ihre Interessen zu wahren.»<sup>4</sup>

Zu hoffen, das Integrationsprojekt werde scheitern, um nicht beitreten zu müssen, könnte sich daher als eine kurzsichtige Strategie erweisen. Statt dessen sollte auch von der Schweiz aus versucht werden, konstruktiv über Möglichkeiten der Bewältigung der Legitimitätskrise in der EU nachzudenken. Als Ausgangsposition, die auch dieser Artikel einzunehmen beabsichtigt, sollte dabei gelten, dass sog. «Patentrezepte» nicht weiterhelfen. Der Weg der alten, «undemokratischen» Eidgenossenschaft – eine Tatsache, die heute gerne vergessen wird – zum demokratischen Verfassungsstaat war ebenfalls lang und noch heute stellen sich hier immer neue Herausforderungen.<sup>5</sup>

Den folgenden Ausführungen sollen zwei Thesen vorangestellt werden: Erstens, ■ 65

die EU ist eine politische Herrschaftsordnung neuer Art. Sie bedarf daher ebenso wie andere politische Herrschaftssysteme einer demokratischen Legitimation. Zweitens, weil die EU eine neuartige, sich dynamisch fortentwickelnde Konstruktion «*sui generis*» ist, sind staatliche Demokratiemodelle auf sie nicht zwingend anwendbar. Warum, so die Hauptfrage, sollte man für eine Europäische Union ein Demokratiemodell übernehmen, das für den liberalen Nationalstaat des 19. Jahrhunderts entwickelt wurde und heute sogar auf dieser Ebene in vielfacher Hinsicht zur Fiktion geworden ist?

## DEMOKRATIE ALS LEGITIMATIONSGRUNDLAGE EINES POLITISCHEN HERRSCHAFTSSYSTEMS

Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt werden in der allgemeinen Staatslehre regelmässig als konstituierende Elemente eines Staates bezeichnet. Von einigen, vor allem älteren Autoren wird hierbei die besondere Bedeutung des Gewaltmonopols hervorgehoben, welches Grundlage der weiteren Entfaltung von Staatlichkeit bildet. Der Staat ist hier jenes soziale System, welches als Träger des gesellschaftlichen Monopols legitimer Gewalt – dem sichtbarsten Machtmittel – auf einem bestimmten Territorium unabhängig und einseitig gebietet: Kanonen nach aussen und Wasserwerfer nach innen.<sup>6</sup> Ein anderer Ansatz begreift den Staat in erster Linie «*instrumental*» und hebt dessen Organisations- und Steuerungsfunktion mittels Rechtssetzung («*Massnahmegesetze*») hervor. Ausgangspunkt der Staatlichkeit wird hier die ausschliessliche Befugnis zur Rechtssetzung: Der Staat wird zum einzigen gesellschaftlichen System, welches allen anderen gesellschaftlichen Systemen allgemeinverbindliche Vorgaben machen kann.<sup>7</sup> Verbindet man diese beiden Auffassungen, liesse sich der Staat als Herrschaftssystem beschreiben, welches (geleitet von bestimmten Grundprinzipien) als einziges über die Möglichkeit verfügt, in einem Staatsgebiet alle Staatsbürger betreffende Entscheidungen zu fällen und diese notfalls auch mittels legitimiertem Zwang durchsetzen kann. Diese zweifellos immer noch sehr unvollständige Definition eines nach innen und aussen souveränen Staates entspricht einem Idealbild, welches auf keinen tatsächlich bestehenden Staaten zutrifft, weder innerhalb noch ausserhalb der EU.<sup>8</sup> Mit den Begriffen «*Gewaltmonopol*» und «*Steuerung*» bzw. «*Organisation durch Rechtssetzung*» enthält sie jedoch zwei formale Elemente, die für einen ersten Vergleich Nationalstaat – EU und die Bedeutung des Demokratieprinzips in diesen Systemen dennoch von Nutzen sein könnten.

Ihre Legitimation findet Staatsherrschaft vor allem in dem Umstand, dass der Mensch aus vielerlei Gründen auf die Gemeinschaft angewiesen ist und dass für das

gleich geltende, durchsetzbare Gemeinschaftsordnung herstellen. Seine *demokratische Legitimation* findet hierbei das Staatswesen dadurch, dass die Ziele und die einzuhaltenden Spielregeln auf dem Willen aller in dieser Gemeinschaft lebenden Menschen beruhen müssen und darauf zurückgeführt werden können. Selbstbestimmung des einzelnen, wird zur Mitbestimmung in der Gemeinschaft. Diese Überlegung formuliert das allen westlichen Verfassungen zugrundeliegende Prinzip der Volkssouveränität: Alle Staatsgewalt hat vom Volk auszugehen.<sup>9</sup> Nach diesem Prinzip genügt es somit nicht, wenn Staatsgewalt (objektiv!) im Interesse und zum Wohl des Volkes ausgeübt wird, sie muss auch von diesem ausgehen, wobei die Gleichwertigkeit aller konstituierend ist; denn letztlich gibt es kein objektives Indiz dafür, dass eine Person oder eine Gruppe besser als irgendeine andere weiss, was für alle gut ist.

Wie steht es bezüglich all dieser Fragen mit der EU? Verfügt sie über Staats- bzw. staatsähnliche Gewalt, erfüllt sie selbständig Steuerungsfunktionen und kann sie sich bei ihrer Tätigkeit auf eine demokratische Legitimation berufen, oder ist eine solche überhaupt nicht notwendig, da sie als «internationale Organisation» vornehmlich ein Instrument der Mitgliedstaaten ist?

## DIE EU: EINE NEUE DIMENSION POLITISCHER HERRSCHAFT

Bereits vor Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages war es äusserst schwierig, politisches Wesen und Rechtsnatur der EG zu deuten, der Vertrag von Maastricht (UnionsV) hat hier nicht zu Verbesserungen beigetragen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der neuen Struktur der EU, die in der Literatur als ein vielschichtiges, äusserst unübersichtliches System mit zahllosen Aktionsfeldern, Akteuren und Verfahren beschrieben wird. Allgemein kann gesagt werden, dass der Maastrichter Vertrag drei grosse Tätigkeitsbereiche umfasst, für welche das Bild von drei Säulen verwendet wird: Europäische Gemeinschaften, GASP, ZBJI. Für jede Säule gilt es hinsichtlich Entscheidungsfindung und Wirkung der Entscheide spezifische Regelungen zu beachten.

Eine wichtige Unterscheidung lässt sich zwischen der Säule «EG» einerseits und «GASP» bzw. «ZBJI» andererseits treffen. Während im Bereich GASP und ZBJI weiterhin vor allem die Regierungen das Sagen haben, weshalb hier von «Inter-gouvernementalismus» gesprochen wird, hat sich für das System der EG, das Hauptgegenstand der folgenden Ausführungen ist, der Begriff der «Supranationalität» eingebürgert. Mit dem die EG (frühere EWG) kennzeichnenden Begriff der Supranationalität wird vor allem auf zwei Besonderheiten hingewiesen: auf die besonderen Verfahren bei der Entstehung von Gemeinschaftsentscheidungen und auf die besondere Wirkung dieser Entscheidungen. Eine dritte Besonderheit des ■ 67

EU-Systems ist in dem weiten, ständig wachsenden Aufgabenbereich der EG zu sehen, sowie in der Art, wie sich die EG und ihre Mitgliedstaaten die Erfüllung dieser Aufgaben teilen.

Beginnen wir mit der letzten Besonderheit. Charakteristisch für die EG ist erstens ihr ausserordentlich weiter, ständig wachsender Aufgabenbereich, den Art. 2 EGV (Titel II UnionsV) gegenwärtig wie folgt definiert: «Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3a genannten gemeinsamen Politiken oder Massnahmen eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nichtinflationäres und umweltverträgliches Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Mass an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.»

Nach Art. 3 und 3a EGV umfasst die Tätigkeit im Sinne von Art. 2 EGV die Errichtung eines Binnenmarktes, einschliesslich einer gemeinsamen Aussenhandels-, Wirtschafts- und Währungspolitik, eine gemeinsame bzw. koordinierte Landwirtschafts-, Wettbewerbs-, Verkehrs-, Sozial-, Umwelt-, Forschungs-, Gesundheits-, Kultur- und Entwicklungspolitik sowie einiges mehr. All diese Aufgaben, die seit Gründung der EG gemäss dem Prinzip der schrittweisen Integration ständig erweitert wurden, erfüllt die Gemeinschaft jedoch nicht alleine, sondern in Zusammenarbeit mit ihren Mitgliedstaaten, wobei die gegenseitige Aufgabenverteilung wesensbestimmend ist. Als einer der Gründungsverträge («traité cadre»<sup>10</sup>) beschränkt sich der EGV, weitgehend darauf, den Organen der EG in einzelnen, aber oftmals sehr weitgefassten und dynamisch ausgelegten Kompetenzbestimmungen Handlungsgebote im Sinne von *Regelungsaufträgen* zu erteilen. Neue Kompetenzen können der EG indes nur durch Revision des «traité cadre» übertragen werden, welcher alle Mitgliedstaaten unter Einhaltung ihrer Verfassungsregeln zustimmen müssen.<sup>11</sup> Der *innerstaatliche Vollzug* der auf Gemeinschaftsebene getroffenen Entscheidungen (detaillierte Rechtssetzungsakte, weitgefasste Rahmenvorschriften und andere Koordinations- und Steuerungsmassnahmen) liegt i. d. R. bei den Mitgliedstaaten. Dies erklärt auch, warum die EG-Institutionen in Brüssel, Luxemburg und Strassburg mit ca. 22'000 Personen für eine Gemeinschaft von über 340 Millionen Bürgern relativ wenig Mitarbeiter beschäftigen, beispielsweise weniger als der Kanton Zürich. Nichtsdestotrotz ist die Regelungstätigkeit der Gemeinschaft enorm. Ermittlungen des französischen Staatsrats haben z. B. ergeben, dass 1992 über 1'500 neue EG-Erlasse dem französischen Rechtsbestand zugeführt wurden, das heisst mehr als jeder zweite, neu in Frankreich geltende Erlass (54%) entsprang direkt oder indirekt den Brüsseler

niert auf Basis der ihr im EGV vorgegebenen Ziele, die Mitgliedstaaten vollziehen und vollstrecken. Somit kommt es zu einer Trennung der zuvor beschriebenen Elemente «Steuerung» und «Gewaltmonopol». Ersteres liegt in immer mehr Bereichen bei der EG, wo es von den Mitgliedstaaten gemeinschaftlich wahrgenommen wird, letzteres liegt nach wie vor fast ausschliesslich bei den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die zweite Besonderheit der Gemeinschaft liegt in der Art, wie sie ihre Entscheidungen trifft: Das *Initiativmonopol* liegt bei der 17köpfigen Kommission, deren Mitglieder ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum Wohl der Gemeinschaft ausüben sollen. Die Entscheidungsbefugnisse hat der Ministerrat, der hierbei oft im *Mehrheitsverfahren* entscheidet.<sup>12</sup> Ein Mitspracherecht (Art. 189a und 189c EGV), in wenigen Fällen ein Mitentscheidungsrecht (Art. 189b EGV), liegt beim EP. Streitschlichtung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts sind dem Europäischen Gerichtshof übertragen (Art. 164ff. EGV). Abgesehen davon, dass eine Grundlage im EGV bestehen muss, findet eine Entscheidung ihren Ausgangspunkt somit nicht bei den Mitgliedstaaten, sondern bei einem von diesen unabhängigen Organ. Im Unterschied zu den meisten internationalen Organisationen entscheiden die Mitgliedstaaten anschliessend nicht im Einstimmigkeits-, sondern (theoretisch) im Mehrheitsverfahren, wobei sich kein (überstimmter) Mitgliedstaat den Rechtswirkungen solchen Entscheidungen entziehen kann; über deren Einhaltung wachen zwei Gemeinschaftsorgane, die Kommission und der Europäische Gerichtshof.

Die dritte hier anzusprechende Besonderheit der EG liegt in der Wirkung der derart getroffenen Entscheidungen. Gemeinschaftsrecht ist in den Mitgliedstaaten in einer Vielzahl von Fällen unmittelbar anwendbar und beansprucht absoluten Vorrang vor innerstaatlichem Recht aller Stufen. Das an Masse ständig zunehmende Gemeinschaftsrecht wird damit nicht – wie häufig in internationalen Organisationen – nur für die betroffenen Regierungen, sondern für jeden einzelnen Bürger zunehmend zur Realität, zu «law in action». Jeder kann sich in seiner Gemeinde, vor seinem Gericht oder vor seinem Arbeitgeber unmittelbar darauf berufen. Vorrang und unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts haben ferner zur Folge, dass *neue* innerstaatliche Rechtsakte im (wachsenden) Umfang des EG-Rechts – vereinfacht gesprochen – unzulässig werden. Es kommt mithin zu einer fortschreitenden Aushöhlung innerstaatlicher Rechtssetzungskompetenzen.

Somit lässt sich folgendes Fazit ziehen. Auch die EG als der Teil der EU, bei dem das supranationale Element am ausgeprägtesten ist, verfügt nicht über «Staatsgewalt». Dennoch verdeutlichen die soeben diskutierten Besonderheiten, daß die EU als ein politisches Herrschaftssystem neuer Art zu bezeichnen ist. Die EG – und zukünftig wohl auch die EU als Ganzes – verfügt über weitreichende Steuerungs- bzw. Organisationsbefugnisse und greift so immer tiefer in Hoheitsbereiche der Mitgliedstaaten sowie der allmählich zu Staats- und Gemeinschaftsbürgern werdenden Individuen ein. Darüber hinaus besitzen EG und EU als Ganzes in wachsen- ■ 69

dem Ausmass aussenpolitische Kompetenzen, womit sie zumindest nach aussen für ihre Mitgliedstaaten auftreten können. Wie andere Herrschaftssysteme auch und aufgrund fehlender eigener Saktionsmittel vielleicht sogar noch viel mehr, bedarf die EU daher entsprechend der oben aufgestellten allgemeinen Forderung in jedem Fall einer *demokratischen Legitimation*, nicht aber, und dies ist zu betonen, zwingenderweise nach staatlichem Muster.

## DIE DISKUSSION ÜBER DAS EUROPÄISCHE DEMOKRATIEDEFIZIT

Ihre demokratische Legitimation leitet die EU vornehmlich aus zwei Strängen ab. Erstens durch den indirekten oder «nationalen» Legitimationsstrang. Vermittelt wird dieser einerseits durch die Zustimmung aller Mitgliedstaaten in demokratischen Verfahren zu den Gründungsverträgen und nachfolgenden Vertragsänderungen. Andererseits wird den Handlungen der EU durch das Entscheidungsrecht des Rates im Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft indirekte Legitimation verliehen, denn die mitgliedstaatlichen Fachminister werden durch ihre nationalen Parlamente kontrolliert und durch nationale Wahlen legitimiert. Den zweiten Strang bildet die direkte oder «gemeinschaftliche» Legitimation, die hauptsächlich durch das direkt gewählte EP vermittelt wird. Darüber hinaus erfüllen die Kommission als Ansprechpartnerin für Interessenvertreter und Bürger sowie der Europäischen Gerichtshof, durch den von ihm vermittelten (Grund-) Rechtsschutz, zusätzlich demokratische Funktionen.

Mit der Ausweitung des Gestaltungsrahmens der EU, vom ursprünglich begrenzten Aufgabenkatalog hin zu den weitreichenden bzw. nur schwer abgrenzbaren Tätigkeitsfeldern des EGV und durch die verstärkte Zusammenarbeit bei Fragen der inneren Sicherheit und Aussenpolitik, wurde auch eine Stärkung der demokratischen Legitimation gefordert. Die Forderungen gründen in der Annahme, dass beim erreichten Grad der Integration, der oben aufgezeigte duale Legitimationsstrang (indirekt/direkt) als nicht mehr ausreichend zu bewerten sei. War es ursprünglich nur das EP, so reihten sich mittlerweile auch die Bürger, einzelne Mitgliedstaaten und nicht zuletzt deren Verfassungsgerichte in die Riege der Kritiker ein und begannen die demokratische Legitimation des Integrationsprozesses an nationalen Verfassungsmassstäben zu messen.

Um dies aufzuzeigen, wird im folgenden die Diskussion über das europäische Demokratiedefizit kategorisiert. Damit sollen Schwerpunktsetzung und Grenzen dieses weiten Themas herausgearbeitet werden. Generell kann gesagt werden, dass die Diskussion vom Modell der repräsentativen Demokratie geprägt ist, welche die



EP im Institutionengeflecht der EU sowie das EP als Institution selbst stehen im Mittelpunkt der Überlegungen.

Eine Analyse der Diskussion ergibt, dass diese in eine inhaltliche und eine formale eingeteilt werden kann. Die inhaltliche Dimension besteht aus einer Kombination von zwei Faktoren: der Übertragung von (Gesetzgebungs-) Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die EU; der Ausübung dieser politischen Zuständigkeiten auf Gemeinschaftsebene durch Exekutivorgane (Rat, Kommission) und nicht durch das direkt gewählte EP (Exekutiv-Gesetzgebung), wobei vor deren Übertragung die einschlägigen Gesetzgebungsbefugnisse bei den nationalen Parlamenten lagen (Parlamentarische Gesetzgebung).

Aus diesen beiden Faktoren wird eine «Entparlamentarisierung der beteiligten politischen Systeme» abgeleitet. Die Kritik zielt auf die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf ein Organ der Gemeinschaft (den Rat), das sich als Kollektivorgan, zusammengesetzt aus den mitgliedstaatlichen Exekutiven, nicht vor dem Bürger verantworten muss. Gesetzgeber auf EG-Ebene ist nicht das direktgewählte EP. Das zentrale Gesetzgebungsorgan und Steuerungsinstrument der EU (Rat) ist aber nur indirekt legitimiert und zudem als Kollektiv nur schwer kontrollierbar, da das EP bezüglich des Rats nur begrenzte Kontrollrechte besitzt und die Kommission nur vermittelnd tätig wird. Zudem finden die Sitzungen des Rates meist hinter geschlossenen Türen statt. Auch eine kollektive Verantwortlichkeit des Rates besteht nicht, da die nationalen Parlamente nur ihren jeweiligen nationalen Ratsvertreter kontrollieren können.

Auch die *zweite Dimension* des Demokratiedefizits besteht aus zwei Faktoren: die ungleiche parlamentarische Repräsentation der Bürger der Mitgliedstaaten auf EG-Ebene; die Sitzverteilung auf die Mitgliedstaaten entspricht nicht deren demographischem Gewicht; das Fehlen eines einheitlichen Wahlverfahrens gemäss Art. 138 III EWGV in allen Mitgliedstaaten zur Wahl des EP.

Hiermit werden inhaltliche und formale Mängel des parlamentarischen Organs der EU beklagt. Im Gegensatz zu den Grundsätzen der allgemeinen und unmittelbaren Wahl ist der Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit der Wahl nicht im EG-Vertrag enthalten. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der Abgeordneten eines Mitgliedstaates sich nicht am Bevölkerungsanteil orientiert. Beispielsweise entsenden die «grossen Vier» trotz unterschiedlicher Bevölkerungsstärke nahezu dieselbe Anzahl an Abgeordneten ins EP (s. Art. 138 EGV). Damit ist auch der Erfolgswert der bei der Wahl abgegebenen Stimmen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. So zählt die Stimme eines Wählers aus Dänemark gegenüber der eines britischen, französischen oder italienischen Wählers zweimal soviel. Noch krasser zeigt sich die ungleiche *parlamentarische Repräsentation* der Bürger, wenn der bevölkerungsstärkste Mitgliedstaat mit dem -schwächsten Staat verglichen wird: Ein deutscher Abgeordneter vertritt ungefähr zehnmal so viele Wahlberechtigte wie ein Abgeordneter aus Luxemburg.

Wenngleich Art. 138 Ziff. 3 Abs. 1 EGV ein einheitliches Wahlverfahren für die Wahl der EP-Abgeordneten vorsieht, so werden die Europaabgeordneten bisher nur in 11 Mitgliedstaaten nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Vom Wahlverfahren vorgegeben ist die Sitzverteilung der Länder, die unabhängig vom Wahlergebnis ist. Das Wahlergebnis der EP-Wahlen beeinflusst dagegen die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Parteien des Mitgliedstaates.

## ANSÄTZE ZUR KOMPENSATION DES DEMOKRATIEDEFIZITS

Bisherige Vorschläge bzw. Versuche zur Kompensierung des Demokratiedefizits der EU basieren auf der Vorstellung, dass die in den Mitgliedstaaten praktizierten Legitimationsverfahren, wenngleich auch abgeändert, zur Abhilfe zur Verfügung stehen würden.

Am häufigsten wird eine Ausweitung der Beteiligung des EP am Legitimationsverfahren der Gesetzgebung nach nationalstaatlichem Vorbild gefordert, um das vorherrschende Exekutiv-Rechtssetzungsverfahren der EU abzuwandeln.<sup>13</sup> Diesen Forderungen zur Stärkung der Rolle des direkt gewählten EP bei der Rechtssetzung im materiellen Sinn wurde in den beiden grossen Änderungen der Gründungsverträge jeweils Rechnung getragen. 1986 wurde das sogenannte «*Verfahren der Zusammenarbeit*» eingeführt, und nach der Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten in Maastricht (1992) wurde das «*Verfahren der Mitentscheidung*» in den Maastrichter Vertrag eingefügt. Ersteres stärkte die Einflussnahme des EP im Legislativverfahren der EU mittels der Einführung einer zweiten Lesung. Zudem konnte der Rat im Rahmen dieses Verfahrens den Standpunkt des EP nur noch mit einstimmigem Beschluss übergehen. In dem 1992 eingeführten Mitentscheidungsverfahren wurde dem EP in bestimmten Bereichen sogar ein *Vetorecht* zugestanden. Das heisst, der Rat kann im Anwendungsbereich dieses Verfahrens unmöglich einen Rechtsakt ohne die Zustimmung des EP verabschieden. Der Maastrichter Vertrag enthält weiterhin neuartige Elemente, die Wechselbeziehung Bürger – EP ebenso wie die Kontrollrechte des EP erweitern und somit dessen Stellung im Institutionengeflecht stärken sollen. Für ersteres stehen die vertragliche Verankerung des Petitionsrechts sowie die Einrichtung eines Bürgerbeauftragten. Das Recht auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, die Mitwirkung an der Einsetzung der Kommission sind die durch Maastricht eingeführte neue Kontrollrechte des EP, das generell seit der Verabschiedung der Gründungsverträge seinen Kontrollbereich sowie die Instrumente der Kontrolle erweitern konnte. An Vorschläge zur weiteren Vereinheitlichung des Wahlverfahrens zum EP (z. B. begrenzte Ausweitung des Proporzwahlrechts auf alle Mitgliedstaaten) wird ständig gearbeitet. Ein

im Juni 1994 war, dass jeder EU-Bürger erstmals an seinem jeweiligen Wohnort seines Aufenthaltsstaats teilnehmen konnte, auch wenn er nicht dessen Staatsbürgerschaft besass.

Eine vieldiskutierte Neuerung des Maastrichter Vertrages hinsichtlich einer Steigerung der EU-Legitimation bildet die Einführung des *Subsidiaritätsprinzips* in Art. 3b EGV.<sup>14</sup> Auf diese Weise soll der bisher beklagten Regelungswut der EG Einhalt geboten werden und die, verglichen mit Mitgliedstaaten, «undemokratischere» Rechtssetzung auf das tiefstmögliche Niveau, sowohl *inhaltlich* als auch *formell*, beschränkt bleiben.<sup>15</sup> Letzteres bedeutet, dass die EG das formell *mildeste* Mittel verwenden sollte, also statt unmittelbar anwendbarer Rechtssetzungsakte z. B. lediglich mittelbar anwendbare Richtlinien oder gar «unverbindliche» Empfehlungen der Kommission.<sup>16</sup> Zur wirksamen Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips haben Rat, Kommission und EP am 25. Oktober 1993 eine gemeinsame Erklärung über Demokratie, Transparenz und Subsidiarität abgegeben. In dieser Erklärung verpflichten sich die Gemeinschaftsorgane auch zu zahlreichen Massnahmen, mit welchen die *Transparenz* der Gemeinschaftsverfahren verbessert werden soll. Ob es sich aber bei dieser rechtlich weitgehend unverbindlichen Erklärung, die noch in einer Reihe von Mitteilungen und Programmen konkretisiert wurde, um reine Lippenbekenntnis der Gemeinschaftsorgane handelt, wird die Zukunft weisen müssen. Dasselbe gilt für die vom Rat am 6. Dezember 1993 beschlossene Anpassung seiner Geschäftsordnung, mit welcher dieser einen ersten Schritt hin zur Öffnung seiner Verfahren wagt. Vorerst nur in wenigen Fällen wird es in Zukunft zu einer audiovisuellen Übertragung von Debatten im Rat kommen. Zusätzlich hat der Rat beschlossen, künftig in Zukunft die bisher geheimen Abstimmungsergebnisse zu veröffentlichen, allerdings unter der bedauerlichen Einschränkung, dass der Rat mit *einfacher* Mehrheit von einer Veröffentlichung absehen kann. Somit muss damit gerechnet werden, dass Abstimmungsergebnisse gerade dann nicht veröffentlicht werden, wenn sie – weil kontrovers – von öffentlichem Interesse wären.

## ZUR PROBLEMATIK EINER STAATSORIENTIERTEN SICHTWEISE

«Da jede Grösse ihre Vor- und Nachteile hat, kommt es darauf an, sie individuell zu behandeln – denn wenn die Gebilde durcheinandergebracht werden, dann wird es auch die Argumentation.»<sup>17</sup>

Stärkung des EP, Einführung des Subsidiaritätsprinzips und Massnahmen für eine erhöhte Transparenz bilden somit die wesentlichsten institutionellen Änderungen zur Reduktion des beklagten Demokratiedefizits. Welche weiteren Vorschläge – denn das ist mindestens ebenso aufschlussreich – setzten sich bisher nicht durch? ■ 73

Zu nennen wäre die Errichtung einer einheitlichen und deshalb transparenteren Verfassungsstruktur anstelle des obenbeschriebenen «Drei-Pfeiler-Systems». Zu erreichen wäre eine grössere Einheitlichkeit des Gesamtsystems, indem die gegenwärtig «intergovernmentalen» Bereich GASP und ZBJI ebenfalls supranational behandelt würden und somit das EP, die Kommission und der Europäischen Gerichtshof auch hier stärkere Initiativ-, Entscheidungs- und Rechtsprechungskompetenzen erhalten würden. In engem Zusammenhang damit stehen bisher ebenfalls steckengebliebene Vorhaben, auf Gemeinschaftsebene eine neue Typologie und Hierarchie der Normen einzuführen. Weiterhin waren diese Forderungen regelmässig gekoppelt mit Vorschlägen für einen Ausbau der Exekutivbefugnisse der Kommission in Verbindung mit einer erweiterten Verwaltungskontrolle des EP. Bisher auch nicht erfüllt wurden die Forderungen des EP nach einer konsequenten Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens i. S. v. Art. 189b EGV sowie der Übertragung eines formellen Initiativrechts in der EG-Rechtssetzung. Weitgehend ins Stocken geraten sind schliesslich die oben beschriebenen Versuche, für das EP ein einheitliches Wahlverfahren einzuführen, die über die gemeinsamen Grundzüge wie z. B. Wahlzeitraum, Dauer des Mandats, Liste von Tätigkeiten, die mit einem EP-Mandat unvereinbar sind, Wahl am jeweiligen Wohnsitz etc. hinausgehen.<sup>18</sup>

Auffällig an all diesen bisher noch nicht verwirklichten Vorschlägen ist, dass sie sich, unabhängig ob sie von Vertretern der Mitgliedstaaten oder der supranationalen Organe gemacht werden, vornehmlich an staatlichen Verfassungsmodellen orientieren: Der «Entparlamentarisierung» auf nationaler Ebene soll vor allem durch eine «Re-Parlamentarisierung» auf Gemeinschaftsebene begegnet werden. Dies soll am Beispiel des EP kurz erläutert werden. In einer Entschliessung zum Demokratiedefizit der EG machte das EP schon 1988 deutlich, dass nach seiner Auffassung Demokratie erst dann verwirklicht sei, wenn alle Macht von den Völkern ausgehe, und dass das demokratisch-parlamentarische System das beste Mittel darstelle, den Willen der Völker in normative Beschlüsse umzusetzen. Nach Meinung des EP ist das Demokratiedefizit darin begründet, dass der Verlust an demokratischen Befugnissen der nationalen Parlamente aufgrund der Übertragung von Hoheitsrechten nicht durch eine Ausweitung der EP-Kompetenzen in den betroffenen Bereichen begleitet worden ist. Abhilfe, d. h. mehr Demokratie, könne nur durch eine Neuverteilung der Befugnisse zwischen Rat und EP geschaffen werden.

Diese nicht nur vom EP postulierte Einführung eines repräsentativ-demokratischen Systems auf Gemeinschaftsebene ist nach Auffassung der Autoren aufgrund ihrer Eindimensionalität zu kritisieren. Weil es sich bei allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft um «parlamentarische Demokratien» handelt, soll auch die europäische Integration in ein derartiges System münden. Im Mittelpunkt der Forderungen steht dabei die Rechtssetzungsfunktion des EP. Wird hierbei aber nicht übersehen, dass

74 ■ in vermutlich keinem Mitgliedstaat mehr das Parlament Gesetze «macht», d. h.

Gesetze initiiert oder ausarbeitet? Denn wo die Gesetzgebung nicht weitgehend an die Regierung delegiert wurde, bringt letztere zumindest mehrheitlich ausformulierte Gesetzesvorschläge ein. Initiativen und Abänderungsanträge von Parlamentariern haben vor allem Aussicht auf Erfolg, wenn sie von der Regierung unterstützt werden. Berechtigt ist weiter die Frage, um wieviel kleiner Input-Möglichkeiten von Parteistrategen, Verbänden, Interessenvertretern oder auch von (halb-)staatlichen und unabhängigen Agenturen unter Umgehung der Parlamente<sup>19</sup> sind (z. B. über die Medien)? In vielen Fällen beschränkt sich die Rolle nationaler Parlamente in der Rechtssetzung zwangsweise auf diejenige des Interessenvermittlers sowie auf die des formellen Zustimmung- und Kontrollorgans.<sup>20</sup> Ob dieser Entwicklung mit einer bereits auch im EP blühenden Spezialisierung, dem Ausbau des Parlamentsapparates und der Austragung eines Wettkampfs unter Experten begegnet werden kann und soll, ist fraglich: Inwieweit sollte ein Parlament «effizient» sein, und wieviel Arbeitsteilung und (geheime) Ausschussarbeit verträgt z. B. die Idee des demokratischen Parlamentarismus?

Eine weitere in der bisherigen Diskussion ebenfalls unberücksichtigte Entwicklung besteht darin, dass in vielen Staaten an die Stelle des ursprünglichen Dualismus «Regierung» – «(Gesamt)Parlament» ein *neuer* Dualismus getreten ist, in welchem sich Regierung und Parlamentsmehrheit als Funktionseinheit einerseits und Opposition andererseits gegenüberstehen. Die Gewaltentrennung zwischen Legislative und Exekutive nach liberal-demokratischem Muster ist somit vielerorts zur *Fiktion* geworden.<sup>21</sup> Gerade bei Versuchen nationalstaatliche Modelle auf das EP zu übertragen, wurde diese neue Situation ungenügend berücksichtigt. Zu kritisieren an der oben beschriebenen Perspektive ist ferner ganz allgemein, dass die demokratische Leistungsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems als solches von niemandem in Frage gestellt wird. Parlamentarismus ist aber nicht mit Demokratie identisch, und parlamentarische Formen gewährleisten noch keine demokratische Substanz, weder auf Ebene der EU *noch auf Stufe der Mitgliedstaaten*.

Diese wenigen, hier bewusst überspitzt formulierten Hinweise wollen aufzeigen, dass im Grunde genommen bereits die *Diagnose* zu Form und Inhalt des «Demokratiedefizits» hinterfragt werden könnte. Existiert und funktioniert «das Modell», welches sich das EP und seine Mitstreiter als Leitbild nehmen, in den Mitgliedstaaten der EU überhaupt, und gewährleistet es dort, was offenbar stillschweigend vorausgesetzt wird, eine demokratische Legitimation staatlicher Entscheidungen? Und wenn ja, kann es von den als Nationalstaaten «vereinigten politischen Gemeinschaften» auf eine Staatengemeinschaft der oben beschriebenen Art übertragen werden?<sup>22</sup>

Letztere Frage greifen viele Autoren auf, wenn sie auf nur rudimentär ausgeprägte Strukturen der parlamentarischen Demokratie in der EU zu sprechen kommen und dort vor allem auf das Fehlen sogenannter «vorrechtlicher Voraussetzungen» hin- ■ 75

weisen. Weil es kein europäisches *Volk*, keine den Willen der Bürger vermittelnde *europäische politische Öffentlichkeit* (Medien, Verbände, Parteien) sowie keine gemeinsame Sprache gibt, so die These, lasse sich auch keine repräsentative *Volksherrschaft* nach staatlichem Muster verwirklichen.<sup>23</sup> Aufgrund einer fehlenden (relativen) geistigen, sozialen und politischen Homogenität bzw. eines fehlenden «EU-Wir-Gefühls», seien der Repräsentations- und Legitimationsfähigkeit der EU-Organen, insbesondere dem eines notwendigerweise mit Mehrheit entscheidenden EP, Grenzen gesetzt. Im Lichte solcher Überlegungen gewinnt der (2.) «nationale» Legitimationsstrang Priorität;<sup>24</sup> zugleich wird die demokratische Leistungsfähigkeit des EP stark in Frage gestellt.

Ganz im Sinne dieser Ausführungen hielt z. B. das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1993 in seinem Urteil zur Verfassungsmässigkeit des deutschen Zustimmungsgesetzes zum Maastrichter Vertrag sinngemäss fest, das dem Grundgesetz zugrundeliegende Demokratieprinzip verbiete eine über den Maastrichter Vertrag hinausgehende Übertragung von Kompetenzen an die EU, da aufgrund der gegenwärtig fehlenden ausserrechtlichen Voraussetzungen, die EU-Organen der EU nur beschränkt demokratische Legitimation vermitteln könnten: «Vermitteln die Staatsvölker – wie gegenwärtig – über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozess politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es – relativ homogen – geistig, sozial und politisch verbindet [...], rechtlichen Ausdruck zu geben. Aus alledem folgt, dass dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen.»

Im Grunde genommen stellte das Bundesverfassungsgericht somit nichts anderes fest, als dass die Integration ohne Änderung der obenbeschriebenen «vorrechtlichen Voraussetzungen» an einem vorläufigen Endpunkt angelangt sei. In dieses Bild passt auch ein «obiter dictum» des Bundesverfassungsgerichts an gleicher Stelle, wonach es in Zukunft prüfen könnte, ob die EU-Organen den Maastrichter Vertrag in einer Art auslegen, die vom deutschen Zustimmungsgesetz nicht mehr gedeckt sei. In diesem Fall wären daraus hervorgehende EU-Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich.

Obgleich diese Überlegungen – «keine Volksherrschaft ohne Volk» – schwer zu widerlegen sind und von einer Vielzahl von Autoren geteilt werden, ist diese Argumentationslinie trotzdem kritisch zu beleuchten. So müssen folgende Fragen gestellt werden: Wie ist es denn um die soziale Homogenität in den einzelnen EU-

Nation als der im Staat vereinigten sozialen, politischen und geistigen Gemeinschaft nicht auch Fiktion (geworden)?<sup>26</sup> Oder inwiefern ist sie zumindest (noch) als «condicio sine qua non» für eine lebende Demokratie zu betrachten, im Staat und damit erst recht in einer Staatengemeinschaft? Ist die Schweiz nicht das lebende Beispiel dafür, dass in einem Staat mehrere Sprachen und Kulturen miteinander verbunden werden können, so dass diese Vielfalt geradezu zum *Begriffsmerkmal* des betreffenden Staatswesens wird? Unklar ist ferner, ob das Fehlen einer «europäischen Öffentlichkeit» nicht gerade dem Faktum zuzuschreiben ist, dass die Macht noch weitgehend von den Mitgliedsstaaten und dort von den Regierungen ausgeht. Ähnlich der Frage, was zuerst kam, das Huhn oder das Ei, liesse sich nämlich argumentieren, eine europäische Öffentlichkeit und die, den Dialog zwischen Regierten und Regierenden vermittelnden, europäischen Parteien, Medien, Verbände etc. könnten erst entstehen, wenn vor allem EP und Kommission mehr Macht hätten.<sup>27</sup>

Mithin ist es interessant festzustellen, dass diese sehr staatsorientierte Demokratievorstellung den Befürwortern *und* Gegnern einer vertieften Integration als Ausgangspunkt ihrer Position dient. Dabei beachten beide Seiten zuwenig, dass die supranationale EU anderen Regeln und Verfahren folgt, als sie sich in der europäischen Verfassungstradition – einer Tradition der Staatlichkeit – ausgebildet haben. Integrationsbefürworter verlangen unkritisch die Einführung eines «staatsähnlichen» Systems ohne Rücksicht auf die EU und ihre gemeinschaftstypischen politischen, soziologischen und geistigen Eigenheiten; Skeptiker wenden ein, Demokratie lasse sich nur im «Staat» verwirklichen, und solange in der EU nicht gleichen «vorrrechtlichen Voraussetzungen» herrschten wie in einer staatlichen Gemeinschaft, bilde der Staat die im Grunde einzig legitime Lebensform eines Volkes. Beiden Seiten ist vorzuwerfen, dass sie die Verfassung der staatlichen Demokratie nur wenig hinterfragen, obgleich doch gerade die europäische Integration Anlass böte, auf gemeinschaftlicher *und* nationaler Ebene nach neuen Formen der Verwirklichung und Ausgestaltung von Demokratie zu suchen.

## ASPEKTE DER ZWISCHENSTAATLICHEN ZUSAMMENARBEIT

Ungeachtet des weit fortgeschrittenen Integrationsstandes bleibt die EU auch nach dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags weiterhin eine supranationale Gemeinschaft, die auf ihre Mitgliedstaaten angewiesen ist und nur im Zusammenhang mit diesen umfassend beschrieben werden kann. Dieses Modell der Zusammenarbeit von Nationalstaaten und supranationalen Organen in ist ohne Vorbild, sowohl hinsichtlich des bereits beschriebenen Umfangs und der Zielsetzung als auch bezüglich der Art und Weise des Zusammenwirkens sowie der rechtlichen Mittel der ■ 77

EU-Institutionen. Diesen Besonderheiten sollte gerade bei der Diskussion über das «Demokratiedefizit» der Gemeinschaft in systemadäquater Weise Rechnung getragen werden. Die demokratische Struktur und Perspektive der EU sollten daher nicht durch die «Brille des nationalen Verfassungsrechts» (*Jochen Abr. Frowein*) mit derjenigen ihrer Mitgliedstaaten verglichen und bewertet werden.

Eine wesentliche Funktion der EU-Institutionen ist darin zu sehen, die Unsicherheit und die Transaktionskosten der Entscheidungsverfahren der EU zu senken und somit ein prinzipiell eher «anarchistisches» Spiel (Kooperation zwischen Staaten) in eine für alle gleich verbindliche Form der Zusammenarbeit umzuwandeln.<sup>28</sup> Neben dem Europäischen Gerichtshof als allein dem Recht verpflichteten, unabhängigen (und zwingenden) Streitschlichter (Art. 164ff. EGV) kommt hierbei vor allem der Kommission als «Hüterin der Verträge» und «Motor der Integration» eine entscheidende Rolle zu. Zu einem wesentlichen Teil ist es ihr zuzuschreiben, dass Einigungen oder Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten nicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner beschränkt bleiben. Die Kommission besitzt Vermittlungsfunktion, da sie ein Set von Lösungsalternativen für ein gegebenes Problem herausarbeitet. Die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, zu gemeinsamen und verbindlichen Entscheidungen zu kommen, wird in der Literatur auch mit der Verabschiedung von Paketlösungen (sog. «package-deals»), oder «issue-linkage»<sup>29</sup> erklärt, wobei hier ebenfalls die Kommission beteiligt ist, wenn es um die Auswahl einer sogenannten «Paretooptimale» Lösung geht. Damit ist diejenige Alternative gemeint, bei der keine Änderung mehr denkbar ist, welche den Nutzen mindestens eines Beteiligten erhöhen würde, ohne dass irgend ein anderer Beteiligter schlechter gestellt werden müsste. In der Literatur wird der Kommission zunehmend die Rolle des «policy entrepreneur» zugeschrieben. Sie ist nicht nur Koordinator bei der Vorbereitung und Verabschiedung von Richtlinien oder Verordnungen, es gelingt ihr immer häufiger, einen Fahrplan für das zukünftige Vorgehen aufzustellen («agenda-setting») und ihre Position in den verschiedenen Phasen des Politikprozesses durchzusetzen. Auch das EP tat sich bereits als «Agenda-Setter» hervor und konnte auf diese Weise entscheidenden Einfluss nehmen. Im Falle der EG-Richtlinie zur Senkung der Abgasemissionen bei Kleinwagen konnte das EP z. B. seine schärferen Grenzwerte in Zusammenarbeit mit einzelnen Mitgliedstaaten und gegen die niedrigeren Grenzwerte der Kommission durchsetzen. Diese Initiativ-, Koordinierungs- und Vermittlungsfunktionen der EU-Institutionen stehen weitgehend im Einklang mit der offenen Ausgestaltung der als «traité cadre» bezeichneten Gründungsverträge. Was dort im Sinne eines «incomplete contracting» bewusst offengelassen wurde, weil Entwicklungen nicht absehbar waren und Einigungsmöglichkeiten in internationalen Konferenzen beschränkt sind, sollen die unabhängigen Gemeinschaftsorgane schrittweise ausgestalten helfen, wobei aber das Letztentscheidungsrecht dem Rat als Staatenorgan überlassen wurde.



Die derart beschriebenen Funktionen von Europäischem Gerichtshof, Kommission und EP kommen den Mitgliedstaaten nicht nur deshalb entgegen, weil so die Initiative, Vermittlung und Schlichtung unabhängigen Organen im Rahmen vordefinierter Spielregeln übertragen wurde, also nicht einem oder mehreren Staaten, die unter Umständen heimlich entgegengesetzte Interessen vertreten oder ganz einfach mächtiger sind. Darüber hinaus hat sich die Gemeinschaft in der Vergangenheit für die nationalen Regierungen auch deshalb als praktische Institution erwiesen, weil sie ein Abschieben der politischen Verantwortlichkeit bei «unattraktiven» Entscheidungen an «Brüssel» ermöglichte. So besteht für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit Redistributionsprobleme, die nur mit erheblichen Prestigeverlusten der Regierungen auf nationaler Ebene zu lösen wären, aufgrund höherer Erfolgsaussichten und ohne die Gefahr, für eventuelle Nachteile verantwortlich gemacht zu werden, auf die supranationale Ebene zu verlagern.<sup>30</sup> In diesem Sinne erfüllten die Gemeinschaftsorgane in der Vergangenheit nicht selten die Funktion des «Sündenbocks». Umgekehrt wurden Entscheidungen, die als vorteilhafte Errungenschaften für Bürger und die heimische Industrie interpretiert werden konnten, regelmässig als Erfolge der eigenen (geheimen) Handlungsführung nach Hause berichtet. Damit ermöglicht die EU den Regierungen sozusagen einen *doppelten Legitimationsgewinn*: Unliebsame Entscheidungen können auf EU-Ebene verlagert, vorteilhafte Errungenschaften dem eigenen Verhandlungsgeschick sowie dem *nationalen Konzept* als solchem zugeordnet werden. Da eine europäische Öffentlichkeit ebenso wenig existiert wie europäische Medien, geschah und geschieht dies stets auf Kosten des supranationalen Systems.

Zu wenig beachtet wird bisher in der Diskussion über die Funktionen der EU-Institutionen, dass in der EG – und weit stärker in den Bereichen GASP und ZBJI – das Letztentscheidungsrecht weiterhin bei einem «Staatenorgan», dem Rat, liegt, der sich aber ebenfalls wesentlich von staatlichen Regierungsorganen – z. B. einem Kabinett – unterscheidet. Gerade die oben beschriebene Rechtssetzungsflut der EU lässt sich auch damit erklären, dass im Rat je nach Entscheidungsgegenstand die Minister des gleichen Ressorts zusammenkommen. Zwölf Umweltminister an einem Tisch (und Beamte nationaler Umweltministerien sowie entsprechender Kommissionsdienste in vorberatenden Arbeitsgruppen) entwickeln eine ganz andere Dynamik als z. B. ein Umwelt-, ein Industrie-, ein Finanzminister etc. Diese eigentümliche Erscheinung und deren Folgewirkungen werden zusätzlich dadurch verstärkt, als die Entscheidungen der Fachminister mehr und mehr nach dem Mehrheitsverfahren getroffen werden können.

Im Lichte solcher Überlegungen erscheint es auch fraglich, inwiefern es eine Rolle spielt, dass das EP noch nicht einheitlich gewählt wird und kein «europäisches Volk» bzw. keine «europäischen Völker» repräsentiert. Vermittelt das EP nicht schon dadurch demokratische Legitimation, dass es als volksgewählte Institution ■ 79

am Entscheidungsprozess auf EG-Ebene teilnimmt, als Agenda-Setter Einfluss nehmen kann und erheblich zur Offenlegung der Verfahren zwischen Rat und Kommission beiträgt? Es liegt auf der Hand, dass dem EP unter solchen Voraussetzungen nicht das alleinige «Letztentscheidungsrecht» zustehen kann. Die Frage ist nur, ob dies am Ende nicht ohnehin kontraproduktiv wäre, nicht nur aus Legitimationsgründen, sondern auch deshalb, weil das EP die ihm zugedachte Funktion einer volksgewählten Vertretung ausserhalb partikularer Staatsinteressen nicht mehr erfüllen könnte. *Joseph Weiler* spricht dementsprechend von den Gefahren einer «vorhersehbaren Renationalisierung» im EP.<sup>31</sup>

Diese Ausführungen machen deutlich, dass die Organe der EG systemspezifische Funktionen wahrnehmen, die sich nicht einfach Funktionskategorien staatlicher Organe zuordnen lassen. Gleichzeitig gehen die Funktionen der EU-Organen weit über jene von internationalen Organisationen hinaus. Fraglos hat der dynamische und auch nach Maastricht weiterhin offene Integrationsprozess der EU ein Niveau erreicht, das demokratische Erfordernisse i. S. v. mehr Transparenz von Entscheidungen im Rat und der vorherigen Diskussion des Entscheidungsinhalts in den Mitgliedstaaten notwendig macht. Diese Erfordernisse müssen aber systemadäquat formuliert sein, das heisst, sie haben auf die supranationalen Organe, die Mitgliedstaaten sowie auf das Zusammenwirken beider zu zielen. Daher müssen bisher stillschweigend hingegenommene Entwicklungen der EU ebenso in Frage gestellt werden wie die Beibehaltung der bisherigen Zielrichtung zur Verringerung des Demokratiedefizits, i. e. primär die Verstärkung des EP. Vor allem sollte das nur ungenügend transparente und häufig *unpolitische Zusammenspiel* der Mitgliedstaaten im Rat und dessen Arbeitsgruppen in das Blickfeld der Kritik gerückt werden. *Robert Pandraud*, Präsident der EU-Delegation der französischen Nationalversammlung hat den letztgenannten Punkt treffend zusammengefasst: «Il est, certes, facile de «tirer sur le pianiste» de la Commission européenne. Comme toute technocratie elle prête - ô combien! - le flanc à la critique. Mais le mal dont souffre l'Europe est sans doute la *démision du politique*.»<sup>32</sup>

## DIE EU EIN «GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE EUROPÉEN»?

Die voranstehenden Ausführungen gingen der Frage nach, inwiefern die in der EU viel diskutierte Legitimitätskrise auf einem «Demokratiedefizit» beruht. Dabei wurden Positionen von EU-Gegnern und Befürwortern ebenso in Frage gestellt wie auch die u. a. vom EP selbst vertretene Auffassung, das «Demokratiedefizit» der EU müsse als gesetzgeberische «Entparlamentarisierung» in den Mitgliedstaaten ohne entsprechende «Reparlamentarisierung» auf EU-Ebene definiert werden. Es

80 ■ wurde desweiteren aufgezeigt, dass die Lösungsversuche der herrschenden Mei-

nung an einer verklärt staatsorientierten Sichtweise kranken. Dagegen wurde bisher völlig zu unrecht vernachlässigt, was insbesondere die Vertragsänderungen von Maastricht deutlich vor Augen geführt haben, dass die EU durch einen nur ungenügenden Diskurs innerhalb ihrer Mitgliedstaaten (wenig Interesse der nationalen Parlamente zur Ausschöpfung ihrer Äusserungsmöglichkeiten) sowie durch mangelndes Interesse der betroffenen Bürger überhaupt gekennzeichnet ist.

Der französische Senator *Jacques Larché* nannte das EU-System unlängst ein «gouvernement économique européen»<sup>33</sup> und machte damit deutlich, dass der «Diskurs» auf EU-Ebene vornehmlich als Diskurs der «Eliten» zwischen Regierungen, Verwaltungen, Kommission, EP und wirtschaftlichen Interessenverbänden geführt wurde, obwohl Gemeinschaftsrecht für jeden einzelnen zunehmend zur Realität wird. Wenngleich auch «Unionsbürgerschaft», «Bürgernähe» und «Subsidiarität» als neue Grundlagen des Gemeinschaftssystems gepriesen wurden, genügen diese nicht, um die bisher zu kurz gekommene «Meinungsbildung von unten nach oben» zu stärken. Hierzu sind weitergehende Schritte notwendig, von denen hier lediglich drei herausgegriffen seien: erstens der Abbau der ungenügenden Verantwortlichkeit der im Rat entscheidenden Regierungen, zweitens die Erhöhung der Transparenz von Gemeinschaftsakten und -verfahren sowie drittens ein Abgehen von der mitunter übertriebenen Fixierung auf den Legitimationsstrang Bürger – Parlament – Regierung.

Zum ersten Punkt: Dass die im Rat vertretenen Regierungen – und mit ihnen die beteiligten nationalen Beamten – bisher ihre Entscheidungen sowie die Entscheidungsfindung nur ungenügend vor dem EP, den nationalen Parlamenten und der Öffentlichkeit erklären und zu verantworten haben, ist als die vermutlich wichtigste Ausprägung des Demokratiedefizits der EU zu bezeichnen. Diese «Eigenverantwortlichkeit» der Regierungen hat den mitgliedstaatlichen Parlamenten in EU-Angelegenheiten nicht nur ihre Gesetzgebungskompetenzen entzogen und sie zu sogenannten «chambres d'enregistrement» degradiert, sie hat scheinbar auch deren Wahl-, Kontroll- und Artikulationsfunktionen entleert, die sich sonst zunehmend als Grundbedingungen eines demokratischen Diskurses erwiesen und die Möglichkeit der Rückführung staatlicher Entscheidungen auf den «Willen» der Bürger geboten hatten. Die Gründe für die bisher ungenügende innerstaatliche Rückkopplung von Entscheidungen im Rat dürfen allerdings nicht allein den komplexen und geheimen EU-Verfahren angelastet werden. Die nationalen Parlamente verfügen in EU-Angelegenheiten über ein noch weitgehend unausgeschöpftes Gestaltungspotential: Fehlender Wille und Passivität der Parlamente in EU-Angelegenheiten sind daher ebenfalls als Gründe für mangelnde Debatten in den Mitgliedstaaten zu nennen. Abhilfe kann auf zweierlei Art und Weise geschaffen werden: zum einen durch Veränderungen auf mitgliedstaatlicher Ebene, zum zweiten durch solche auf EU-Ebene. Anzusetzen wäre aber vor allem beim innerstaatlichen Bereich, z. B. bei ■ 81

der konsequenten Wahrnehmung und dem Ausbau bestehender Kontroll- und Artikulationsrechte.<sup>34</sup> Diesbezügliche Veränderungen auf EU-Ebene (z. B. in Rechtsetzungsangelegenheiten sollte der Rat grundsätzlich öffentlich tagen<sup>35</sup>) sind als ergänzend zu betrachten.

Zum zweiten Punkt: Integration bedeutet zwangsweise gesteigerte Komplexität, so dass sich hier unter dem Aspekt «Transparenz» eine Vielzahl von Problemen aufzeichnen liessen. Zu nennen sind u. a. die geheime Verhandlungsführung im Rat, die noch auf diplomatischen Gepflogenheiten beruht, das fast undurchschaubare «policy-network», das von nationalen und EU-Beamten sowie den einschlägigen Interessenorganisationen geschaffen wurde,<sup>36</sup> die bisher fehlende einheitliche Kodifizierung des ohnehin schon kaum mehr erfassbaren Gemeinschaftsrechts, der schwierige Zugang zu Dokumenten der EU-Organe sowie die Anzahl und inhaltliche Ausgestaltung der in der EU anwendbaren Rechtsetzungsverfahren. Wenn gleich bei genauer Betrachtung ersichtlich wird, dass man der Mehrzahl dieser Mängel ebenso in den Mitgliedstaaten begegnen kann, so erscheint es doch offensichtlich, dass zur Lösung dieser Ausprägung des Demokratiedefizits eher auf EU-Ebene anzusetzen ist. Die Reduzierung der Anzahl der Gesetzgebungsverfahren und deren Vereinfachung sollte hierbei Priorität geniessen, um die derzeitige Verwirrung zu beheben. Vermutlich hätten alle Beteiligten mehr davon, wenn das EP grundsätzlich immer nach dem Verfahren der Zusammenarbeit gemäss Art. 189c EGV oder einem vereinfachten Verfahren der Mitentscheidung i. S. v. Art. 189b EGV beteiligt wäre.

Zum dritten Punkt: An der innerstaatlichen und gemeinschaftlichen Willensbildung nimmt der Bürger nicht nur über Wahlen, Parlamente und Regierungen teil. Es gibt unzählige Möglichkeiten, ein Sprechen und Gehörtwerden sowie die Rückführbarkeit politische Entscheidungen auf den Regierten zu gewährleisten oder zumindest zu verbessern. Gerade auf EU-Ebene darf sich das Interesse nicht nur auf die Legitimation mittels Parlament und Regierung beschränken, zumal gerade auf *Gemeinschaftsebene* weitere, Legitimation vermittelnde Einrichtungen existieren. Diesbezüglich sind z. B. der aus Vertretern verschiedener Gruppen bestehende Wirtschafts- und Sozialausschuss zu erwähnen wie die folgenden Neuerungen des Maastrichter Vertrages: die Einsetzung eines Bürgerbeauftragten, die Errichtung eines Ausschusses der Regionen, die Einführung eines institutionalisierten Petitionsrecht sowie das Konzept der «Unionsbürgerschaft». Diese Vorkehrungen spiegeln die Bemühungen wider, den einzelnen verstärkt als *Bürger* in einer «Civil society», denn als *Konsumenten*, der vor allem von zollfreien Produkten, vereinfachten Reise- und Studienmöglichkeiten etc. profitiert, zu begreifen. Freilich handelt es sich auch hier lediglich um Ansätze. Ein originelles Verfahren auf *nationaler Ebene* hat z. B. das dänische Parlament eingeführt. 1993 wurde dort ein *Rat für europäische Politik* geschaffen, in welchem in halbjährlichen Treffen Fragen der EU

öffentlich diskutiert werden sollen. Er setzt sich zusammen aus den 28 Mitgliedern des mächtigen EG-Ausschusses des dänischen Parlaments, den 16 dänischen Mitgliedern des EP, sowie aus weiteren 100 Vertretern von Gewerkschaften, Bürgervereinigungen und Verbänden.

Auch die in der Literatur häufig vorgetragene These vom integrationsbedingtem Demokratiedefizit, wonach die Partizipationschancen des einzelnen aufgrund der zunehmenden Grösse und Komplexität des EU-Systems geringer werden, erscheint bei genauerer Betrachtung nur teilweise haltbar. Insoweit damit gemeint ist, dass ein ganzer Staat überstimmt werden kann, obwohl die Mehrheit seiner Bürger entgegengesetzter Meinung ist, leuchtet die These ein: Die Minderheit im eigenen Land wird zur Mehrheit in der EG und umgekehrt. Eine Reihe von Sicherungen im EGV verhindern allerdings, dass eine solche Situation in Fragen von grosser Tragweite eintreten kann. Fragwürdig ist hingegen, ob pauschal von einem proportionalen «Partizipationsverlust» auszugehen ist. Abgesehen davon, ob es nun eine Rolle spielt, dass eine einzelne Stimme 1:10'000'000 oder 1:100'000'000 wiegt, sollte vor allem in Betracht gezogen werden, dass Integration auch erweiterte Mitbestimmung bedeutet. Der Mitgliedstaat – und mit ihm seine Bürger – gewinnt nämlich auch an Einflussmöglichkeiten durch die Beteiligung an einer Willensbildung der Gemeinschaft. Ein Aussenstehen bedeutet somit nicht unbedingt Demokratiegewinn, denn Dritte entscheiden unter Umständen über Angelegenheiten, die einen selbst betreffen, ohne dass man mitreden *und* mitbestimmen könnte. Stichworte wie europaverträgliche Rechtssetzung und «autonomer» Nachvollzug sind in der Schweiz längst zum gängigen Wortschatz geworden.<sup>37</sup> Im Lichte dieser Ausführungen gewinnt das neu in den Maastrichter Vertrag eingeführte, allgemein geltende *Subsidiaritätsprinzip* grosse Bedeutung. Es soll gewährleisten, dass eine Entscheidung möglichst bürgernah, also auf möglichst tiefer Ebene, getroffen wird. Das Subsidiaritätsprinzip könnte somit zumindest teilweise dazu beitragen, ein integrationsbedingtes Demokratiedefizit im Sinne eines Partizipationsverlustes aufzufangen, und die verantwortlichen EG-Organen haben einiges an politischem Willen erkennen lassen, der Durchsetzung dieses Prinzips Nachachtung zu verschaffen. Wie hoch diesbezüglich die Erwartungen realistisch gesteckt werden dürfen, muss allerdings offengelassen werden: Neben dem Verhalten der politischen Akteure wird vor allem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ausschlaggebend sein.

Darüber hinaus wurde bisher die Frage vernachlässigt, ob die strukturierte supranationale Zusammenarbeit in der EU nicht immer noch wesentlich demokratischer und rechtsstaatlicher sei, als andere Formen – ohnehin notwendiger – internationaler Zusammenarbeit. Die Schweiz ist heute z. B. ungefähr durch 2'000 Verträge international gebunden, von denen die Mehrheit in geheimen, noch weit weniger nachvollziehbaren, diplomatischen Verhandlungen und Konferenzen ausgehandelt ■ 83

worden ist. Auf Gemeinschaftsebene muss hingegen die Kommission zumindest einen Vorschlag einbringen und veröffentlichen, der anschliessend in der Regel ein- oder mehrmals im EP öffentlich beraten wird. Wie gesehen, bestehen daneben eine Vielzahl weiterer institutionalisierter Mitsprachemöglichkeiten. Ebenso gestattet das EU-Entscheidungsverfahren weit besser eine institutionalisierte Beteiligung nationaler Parlamente vor Verabschiedung von Rechtserlassen und nicht erst im Rahmen des nationalen Ratifikationsverfahren, wenn man ohnehin nur noch ja (oder nein) sagen kann.<sup>38</sup> Unter diesem Aspekt hat auch die Einbindung von Fragen der Justiz- und Innenpolitik sowie der Aussenpolitik in die Struktur des Maas-trichter Vertrages für viele nationale Parlamente die Mitspracherechte faktisch und rechtlich verbessert. Im Vereinigten Königreich wird z. B. die Regierung in Zukunft dem Parlament auf Titel VI (ZBJI) gestützte Konventionsentwürfe zur Beratung vorlegen, wohingegen House of Commons und House of Lords bisher Staatsverträge ausserhalb der EG-Struktur erst nach deren Aushandlung zugeleitet worden waren. Auch in Frankreich wird das Parlament durch die «Vergemeinschaftung» dieser Bereiche diesbezüglich weit besser informiert und früher eingeschaltet als noch vor wenigen Jahren. *Philip Allott* hat daher nicht ganz unrecht, wenn er zwar etwas plakativ schreibt: «Democracy replaces Diplomacy».<sup>39</sup>

## SCHLUSSBEMERKUNG: DEMOKRATIE IM VIELECK DER SYSTEMZIELE

Demokratische Verfasstheit ist ein wichtiger «Legitimationsstrang» der Gemeinschaft, aber nicht der einzige. Es ist ein Mangel der aktuellen Diskussion, die Frage der Legitimation der EU auf deren demokratischen Verfasstheit zu reduzieren. Vergessen wird hierbei, dass ein Herrschaftssystem Legitimität in erheblichem Masse über seine Fähigkeit gewinnt, die Funktionstüchtigkeit des gesamtgesellschaftlichen Systems und die Befriedigung der Bedürfnisse der einzelnen zu gewährleisten. Mit Recht weist *Bogdandy* darauf hin, dass es gerade der drohende Legitimitätsverlust war, der die nur noch beschränkt steuerungsfähigen Nationalstaaten in die europäische Integration getrieben hatte. Unter diesem Gesichtspunkt könne «der neue Herrschaftsträger eine eigene, technokratisch-utilitaristische Legitimation dadurch aufbauen, dass er seine Leistungsfähigkeit ausweist, den ökonomischen, ökologischen und sozialen Herausforderungen im Übergang vom 20. zum 21. Jahrhundert besser zu begegnen, als es die einbezogenen Nationalstaaten selbständiger oder in blosser Kooperation vermögen».<sup>40</sup>

Ein weiterer Legitimationsstrang ist in der ausgesprochenen Verrechtlichung des Integrationsprozesses und dem damit verbundenen Bekenntnis zur Rechtsstaatlichkeit zu sehen:<sup>41</sup> Die EU ist eine «Rechtsgemeinschaft» und sie verfolgt ihre Zwecke

primär mit den Mitteln des Rechts.<sup>42</sup> In diesem Sinne ist Demokratie neben anderen Verfassungszielen und Legitimationsgrundlagen (z. B. Rechtsstaatlichkeit, Wohlfahrt, soziale Sicherheit und Friedenssicherung) als ein wichtiges Ziel im Vieleck der Systemziele eines politischen Systems zu begreifen, zwischen welchen es ein Gleichgewicht zu erstellen gilt. René Rhinow schreibt hierzu: «[...] der oberste Leitwert der Menschenwürde [wird] nicht von *einem* Strukturprinzip «verein-nahmt» oder gepachtet [...] Die menschliche Freiheit im Sinne der «Selbstbestimmung» wird weder allein durch die demokratische Staatsform, noch ausschliesslich durch die verfassungsrechtliche Gewährleistung von Grundrechten geschützt [...] Ihr dienen auch die übrigen Leitwerte, indem sie andere Teilgehalte der menschlichen Existenz und Entfaltung abzudecken bestimmt sind. [...] Die Strukturprinzipien der Verfassung stehen nicht isoliert nebeneinander, nur im gemeinsamen Ziel miteinander verbunden. Ihr gegenseitiges Verhältnis ist vielmehr komplex «mischig», indem sie sich einerseits in verschiedenen Teilgehalten wechselseitig bedingen, andererseits aber aneinander stossen und konfligierenden Charakter aufweisen.»<sup>43</sup>

Gerade angesichts der Funktion der EU als wirtschaftliches und friedenspolitisches Gravitationszentrum in Europa, und hier ist nicht das EU-Europa gemeint, sollte neben eine systemadäquaten Demokratisierung der EU auch die Frage nach den anderen Legitimationsgrundlagen, insbesondere die der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft nicht vernachlässigt werden. D. h., dass es zunächst einer systemadäquaten Diskussion des «Demokratiedefizits» der EU im oben vorgeschlagenen Sinne bedarf und diese zweitens von der Erkenntnis getragen werden sollte, dass die zu Recht festgestellte Legitimationskrise keinesfalls diesem alleine zuzuschreiben ist. In Anbetracht der notwendigen Handlungsfähigkeit der EU sollte insbesondere nicht abgewichen werden von supranationalen Elementen wie Mehrheitsentscheidungen, Initiativ- und Koordinationsfunktion der EU-Organen sowie besonderen Wirkungen des Gemeinschaftsrechts. Unter demokratie-theoretischen Aspekten erscheint dies auch gar nicht notwendig. Die gegenwärtig vorherrschende Diskussion über eine Änderung von Stellung und Funktion des EP sollte daher auch nicht nur unter dem Gesichtspunkt einer verstärkten Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren geführt werden, sondern vielmehr dessen Vermittlungs- und Artikulationsfunktion umfassen. Innerhalb des dynamischen und sich noch in der Entwicklung befindenden politischen Herrschaftssystems EU ist es gerade das EP, als volksgewählte Institution, die dafür sorgt, dass die Exekutivorgane Kommission und Rat lernfähig und für Impulse durch die Öffentlichkeit empfänglich bleiben.

Es bleibt darauf zu verweisen, dass die europäische Integration vermehrt als Chance begriffen werden sollte, auch den innerstaatlichen Demokratiezustand neu zu überdenken. So viel demokratischer als die EU sind die mitgliedstaatlichen Systeme und erst recht traditionelle Formen (notwendiger) internationaler Zusammenarbeit näm-

lich auch nicht. Den Abschluss solcher Überlegungen könnte dann der Versuch bilden, ein *Gesamtkonzept* dieser immer enger ineinander verflochten Systeme zu entwickeln. Hiervon aber scheinen Lehre und Rechtsprechung gegenwärtig noch weit entfernt zu sein.

#### Anmerkungen

- 1 Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags über die Europäische Union am 1.11.1993 basierte die EG primär auf 3 völkerrechtlichen Verträgen, dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion) vom 18. April 1951, dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWGV), beide vom 25. März 1957. Obwohl rechtlich drei unabhängige Gemeinschaften, bürgerte sich für sie der Sammelbegriff «Europäische Gemeinschaften (EG)» ein. Dies deshalb, weil die drei Gemeinschaften seit 1967 über einheitliche, personell identische Organe verfügten: den Rat, die Kommission, das Europäische Parlament und den Europäischen Gerichtshof.
- 2 Kernstück der EG bildete damals (wie heute) der EWGV, dessen Ziel von Beginn an die Schaffung eines integrierten Binnenmarktes ohne Beschränkung des Waren-, Personen-, Kapitals- und Dienstleistungsverkehrs (sog. «vier Grundfreiheiten») war. Materielle, technische und steuerliche Schranken, die diesem Ziel entgegenstanden, wurden deshalb seit 1957 schrittweise beseitigt, einerseits durch die Harmonisierung mitgliedstaatlicher Normen, andererseits aber auch durch die Anwendung des sog. «Cassis de Dijon-Prinzip», d. h. durch den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung mitgliedstaatlicher Vorschriften: Waren, Dienstleistungen, Diplome etc., die den Regeln eines Mitgliedstaates entsprachen, sollten grundsätzlich in jedem anderen Mitgliedsland angeboten bzw. verwendet werden dürfen. Die Idee des Weissbuchs bestand darin, die letzten materiellen, technischen und steuerlichen Hindernisse zu ermitteln und in einer Liste 300 Harmonisierungserlasse zu definieren, deren Verabschiedung bis zum 31.12.1992 die Vollendung des Binnenmarktes sichern würde.
- 3 Systematik und Terminologie haben durch den UnionsV geändert. Die EWG heisst neu *Europäische Gemeinschaft (EG)*, eine Bezeichnung die bisher als Sammelbegriff für alle drei Gemeinschaften – EWG, Euratom und Montanunion – verwendet wurde. Mit *Europäischer Union (EU)* wurde sodann ein «neuer» Oberbegriff eingeführt. Er steht für eine neugeschaffene organisatorische Überstruktur mit einem eigenen politischen Rahmen und allgemeinen Unionsgrundsätzen (Titel I und VII UnionsV). Als solche überwölbt die EU die drei weiterhin bestehenden Gemeinschaften (Titel II, III und IV UnionsV) und bildet zusätzlich den Rahmen für die neuen Bereiche GASP (Titel V UnionsV) und ZBJI (Titel VI UnionsV). Unter das gemeinsame Dach der EU gestellt, gelten neben den allgemeinen, nur sehr vagen Grundsätzen für jeden dieser Bereiche eigene Verfahrens-, Organisations- und Rechtsstrukturen. Bildhaft lässt sich somit die EU mit einem Tempel vergleichen, bestehend aus den drei Säulen Europäische Gemeinschaften, GASP und ZBJI, überwölbt vom Dach der allgemeinen Bestimmungen. Vgl. hierzu Ulrich Everling, «Reflections on the structure of the European Union, Common Market» *Law Review* 1992, 1053f.
- 4 Bericht des Bundesrates über die Aussenpolitik der Schweiz der 1990er Jahre vom 29. November 1993, Bern, 12.
- 5 Vgl. Daniel Thürer, «Aspekte einer zukunftsorientierten Staatsreform», *Neue Zürcher Zeitung* vom 11. März 1994, Fernausgabe Nr. 58, 31.
- 6 Zum Staat als Träger des Gewaltmonopols s. Armin von Bogdandy, «Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive», *Integration* (1993)4, 210f., u. a. mit Hinweisen auf Hobbes und Max Weber.
- 7 Vgl. zu diesen Elementen des Staatsbegriffs erneut von Bogdandy, *Supranationale Union*,



- 212, u. a. mit Hinweisen auf Hegel und Kelsen.
- 8 Vgl. z. B. Daniel Thürer, «Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft», *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* 50, 97ff., insbes. 109ff.; für die Schweiz ders., *Staatsreform*.
  - 9 Vgl. ausführlich Giovanni Sartori, *Demokratiethorie*, aus dem Englischen übersetzt von H. Vetter, hrsg. von R. Wildenmann, Darmstadt 1992; aus schweizerischer Perspektive: René A. Rhinow, «Grundprobleme der schweizerischen Demokratie», *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 1984 NF 103/II, 113ff.
  - 10 Zum Begriff des «traité cadre» sowie zur gemeinschaftstypischen Methode der begrenzten Handlungsaufträge, vgl. Hans Peter Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972, § 2/40. Zur Aufgabenteilung beim Vollzug von EG-Recht s. Daniel Thürer, Philippe Weber, «Zur Durchführung von Europäischem Gemeinschaftsrecht durch die Gliedstaaten eines Bundesstaates», *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 1991, 431ff.
  - 11 Vgl. Art. N UnionsV. Die sog. «Kompetenz-Kompetenz» liegt somit weiterhin bei den Mitgliedstaaten und dort rechtlich i. d. R. bei den nationalen Parlamenten, ausnahmsweise direkt beim Volk. Der EGV enthält indes eine Reihe von Kompetenzregeln, die derart weitgefasst sind, dass zwischen Rechtssetzung, gestützt auf den EGV, und faktischer Vertragsrevision unter Umgehung der nationalen Parlamente nicht immer unterschieden werden kann. (s. z. B. Art. 235 und 100a EGV). Darüber hinaus kann sich die EG auch auf sog. «implied powers» stützen, d. h. auf (stillschweigende) Kompetenzen, die z. B. nötig sind, um ausdrückliche Kompetenzen wahrzunehmen. Dies zeigt, welche Dynamik in der Idee des «traité cadre» liegt.
  - 12 Der Rat setzt sich aus den jeweilig zuständigen nationalen Fachministern zusammen. Entscheidet er im Mehrheitsverfahren, hat jeder Mitgliedstaat eine Stimme. Bei sog. *qualifizierten Mehrheitsentscheiden* (Regel) werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach jeweiliger Bevölkerungsgrösse gewichtet, wobei kleine Mitgliedstaaten proportional stärker gewichtet werden.
  - 13 Einen ersten Schritt sollte diesbezüglich 1979 die Direktwahl des EP bilden, welches sich zuvor aus Delegationen nationaler Parlamente zusammengesetzt hatte. Die damit verbundenen Hoffnungen, einerseits einen Integrationsschub durch ein lediglich dem «Gemeinschaftsinteresse» verpflichteten Parlaments hervorzurufen, andererseits eine Demokratisierung der Prozesse und Verfahren zu erreichen, wurden aber in der Folgezeit nicht erfüllt.
  - 14 Der v. a. massgebliche Art. 3b Abs. 2 EGV lautet wie folgt: «In den Bereichen, die nicht in ihre ausschliessliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Massnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.»
  - 15 Vgl. Renaud Dehousse, «Does Subsidiarity Really Matter?» *EUI Working Paper Law No. 92/33*, Florence 1992.
  - 16 Problematisch an diesen «unverbindlichen» Empfehlungen ist, dass sie faktisch dennoch grosse Wirkungen erzeugen können, aber in einem noch viel «undemokratischeren» Verfahren von der Kommission autonom erlassen werden, als verbindliche EG-Rechtserlasse, an deren Entstehung Rat und EP mitwirken müssen. Vgl. dazu Francis Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper Law No. 93/5, Florence 1993.
  - 17 Sartori, *Demokratiethorie*, 25.
  - 18 Vgl. zu diesen Vorschlägen den zur Diskussion gebrachten neuen Verfassungsentwurf des EP, in: «Erster und zweiter Bericht des Institutionellen Ausschusses des EP über die Verfassung der Europäischen Union vom 27. Januar resp. 9. Februar 1994», Berichterstatter Fernand Herman, PE 203.601 endg.
  - 19 Gerade in der Schweiz ist das Parlament nicht zuletzt aufgrund des fakultativen Gesetzes-

- referendums häufig mehr oder weniger dazu verurteilt, Gesetzentwürfen Verbindlichkeit zu verleihen, die im sog. «Vorverfahren der Gesetzgebung» von Verwaltungsstellen und Interessenverbänden ausgearbeitet wurden und dem Parlament als «fertige», «hieb- und stichfeste» Entwurfsvorlagen präsentiert werden. Vgl. Daniel Thürer, «Die schweizerische Bundesversammlung und die Europäische Gemeinschaft – Zu den Chancen einer verstärkten parlamentarischen Legitimierung des europäischen Gemeinschaftsrechts im nationalen Rahmen», in *Parlamentsdienste* (Hrsg.), *Parlament, «Oberste Gewalt des Bundes»? – Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr Feier der Eidgenossenschaft*, Bern/Stuttgart 1991, 443ff., 452f.
- 20 Einen aktuellen Überblick über die verfassungsrechtliche und politische Funktion westeuropäischer Parlamente vermittelt ein Sonderheft von *West European Politics*, Vol. 13, 3/1990.
- 21 Vgl. z. B. aus deutscher Sicht Heinrich Oberreuter, «Zwischen traditionellem und aufgeklärtem Parlamentsverständnis. Der Bundestag in einer gespaltenen politischen Kultur», *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 37–38, 1989, 28ff. Zum Vereinigten Königreich schon 1867 Walter Bagehot, *The English Constitution*, Nachdruck der Erstauflage von 1867 mit einer Einleitung durch Richard Crossman, Fontana Press 1993.
- 22 Vgl. zu diesen Punkten schon Manfred Zuleeg, «Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften», *Europarecht* 1972, 1ff., insbes. 8ff. zu dessen Einschätzung der Rechtssetzung und Wahlfunktion nationaler Parlamente sowie deren Übertragbarkeit auf das EP.
- 23 Vgl. zu diesen «vorrechtlichen» Voraussetzungen Jürgen Gerhard, «Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit», *Zeitschrift für Soziologie* 2 (1993), 96ff.; Peter M. Huber, «Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozess», *Staatswissenschaft und Staatspraxis* 1992, 349ff.
- 24 Das System der «Exekutiv-Rechtssetzung» hat deshalb z. B. für Ipsen gerade aus demokratietheoretischen Gründen seine Berechtigung. Vgl. Hans Peter Ipsen, «Exekutiv-Rechtssetzung in der EG», in *Wege und Verfahren des Verfassungslebens*, Festschrift für Peter Lerche, München 1993, 425ff., 435.
- 25 Vgl. z. B. die Bemerkungen von Bundesrat Jean Pascal Delamuraz im Anschluss an die Volksabstimmung vom 20. Februar 1994 über die Alpeninitiative (ein «Verbot im Ayatollah-Stil»), bei welcher – ebenso wie in der EWR-Abstimmung vom 6. Dezember 1992 – die französischsprachigen Kantone geschlossen nein bzw. ein Jahr früher geschlossen ja, die deutschsprachigen in beiden Abstimmungen fast ausnahmslos entgegengesetzt gestimmt hatten. Delamuraz sagte, in der Westschweiz «habe man die Schnauze voll», und man habe genug davon, immer wieder an den Rand gedrückt und überstimmt zu werden durch jene, die alles besser wüssten und die versagten. Zit. aus *Neue Zürcher Zeitung* vom 23. Februar 1994, Fernausgabe Nr. 44, 27.
- 26 Für Sartori, *Demokratietheorie*, 34ff., ist z. B. auch das (Staats-)Volk immer weniger Gemeinschaft und immer mehr Massengesellschaft. Neben dem Grössenfaktor [Wandel von Polis zur Megapolis], bildeten einerseits die Zeit, andererseits die steigende Mobilität wesentliche Faktoren dieser Entwicklung.
- 27 Vgl. zum Ganzen Ingolf Pernice, «Maastricht. Staat und Demokratie», *Die Verwaltung* 1993, 449ff.
- 28 Vgl. zu den folgenden Ausführungen, insbesondere zu den verwendeten Begriffen, Geoffrey Garrett, «International cooperation and institutional choice: the European Community's international market», *International Organisation* 1992, 533ff.
- 29 Das in diesem Zusammenhang meistgenannte Beispiel ist die Verknüpfung der Beschlüsse zur WWU mit der Verdoppelung der sog. Strukturfonds. Lagen erstere im Interesse der grossen Industrienationen der EU, so wurde die notwendige Zustimmung der kleineren Mitgliedstaaten eben durch die Aussicht auf erhöhte finanzielle Zuweisungen aus den Strukturfonds erheblich erleichtert. Vgl. Silomo Weber, Hans Wiesmeth, «Issue linkage in the European Community», *Journal of Common Market Studies* 3 (1991), 255ff.

- 30 In diesem Sinne können auch die vom Europäischen Rat am 29. Oktober 1993 verabschiedeten und neu zu schaffenden Verwaltungseinheiten oder Europäische Agenturen interpretiert werden s. Giandomenico Majone, «The European Community: An Independent Fourth Branch of Government?» in Gerd Brüggemeier, (Hrsg.). *Verfassungen für ein ziviles Europa*, Baden-Baden 1994, 23ff.
- 31 Vgl. Joseph H.H. Weiler, «Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität», in Otto Schmuck, Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozess: Auf der Suche nach einem zeitgemässen Leitbild*, Bonn 1989, 90f.
- 32 Robert Pandraud, «L'Assemblée nationale et l'Europe. Bilan et perspectives», in *Les Documents d'information de l'Assemblée nationale*, Rapport d'information no 1436 du 28 juin 1994, 341.
- 33 Jacques Larché, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles [...] sur le projet de loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée nationale ajoutant à la Constitution un titre: «Des Communautés européennes et de l'Union européenne», Sénat, No 375 du 27 mai 1992, Paris.
- 34 Ohne dass an dieser Stelle vertieft darauf eingegangen werden kann, gilt diese Forderung auch für Regierungskonferenzen, in welchen über Revisionen der Gemeinschaftsverträge verhandelt wird. Es kann nicht angehen, dass nach diplomatischer Tradition eine *Verfassungsdiskussion* nur zwischen Beamten, Experten und Regierungsvertretern unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit geführt wird.
- 35 Auch die Kommission könnte ihren Beitrag leisten, den öffentlichen Diskurs auf EU-Ebene zu erleichtern sowie die Eigenverantwortlichkeit des Rates deutlich zu machen, wenn sie z. B. dazu überginge, in ihren Vorschlägen systematisch auf die in Konsultationen, Arbeitsgruppen etc. einbezogenen Interessengruppen hinzuweisen und entsprechende Dossiers mit den (wichtigsten) Stellungnahmen anzulegen, die den vorberatenden EP-Ausschüssen zur Verfügung gestellt würden.
- 36 Oftmals sind es z. B. dieselben nationalen Verwaltungsstellen und Beamten, die zunächst an der Entstehung von Gemeinschaftsentscheidungen beteiligt sind und diese anschliessend auf nationaler Ebene umsetzen und anwenden müssen, weshalb hier von einem eigentlichen «in-sich-Dialog» gesprochen werden kann. Vgl. zum Ganzen Heinrich Siedentopf, Christoph Hauschild, «Europäische Integration und die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedsstaaten», *Die Öffentliche Verwaltung* 1990, 449f.
- 37 Dieses Problem ist in der Schweiz bestens bekannt. Seit 1987 wird jede vom Bundesrat oder von der Bundesversammlung zu erlassende Rechtsvorschrift vorgängig auf ihre «Europaverträglichkeit» hin überprüft, und die nach dem Volksnein vom 6. Dezember 1992 zum EWR-Abkommen hinfällig gewordenen Gesetzanpassungen an das EWR-Recht (sog. «Eurolex»-Programm), wurden bereits im Februar 1993 unter der Bezeichnung «Swisslex» vom Bundesrat dem Parlament zwecks «freiwilliger» Anpassung an das EWR/EG-Recht vorgelegt. Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 24. Februar 1993 über das Folgeprogramm nach der Ablehnung des EWR-Abkommens, sowie zur «Europaverträglichkeit» Daniel Thürer, «Europaverträglichkeit als Rechtsargument – Zu den Wegen und Möglichkeiten schweizerischer Rechtsanpassung an die neue Integrationsdynamik der Europäischen Gemeinschaft, in *Im Dienst an der Gemeinschaft, Festschrift für Dietrich Schindler*, Basel/Frankfurt a. M. 1989, 571 f. und 577f.
- 38 Die Schweizerische Bundesversammlung hat z. B. in den letzten 120 Jahren lediglich einmal die Ratifikation eines Staatsvertrages verweigert [1985 die europäische Sozialcharta]. Vgl. Philippe Weber, «Verbesserte Mitwirkung des Parlaments in der Aussenpolitik, Neue Zürcher Zeitung vom 13. März 1992, Nr. 61, 23. Allgemein zur Mitwirkung nationaler Parlamente in EU-Angelegenheiten sodann ders., *Nationale Parlamente in der Europäischen Union*, Manuskript Dissertation, Zürich, voraussichtliches Erscheinen Frühjahr 1995.
- 39 Philip Allott, «The European Community is Not the True European Community», *The Yale*

*Law Journal* 1991, 2485ff, 2491.

40 Von Bogdandy, *Supranationale Union*, 220.

41 Thürer, *Verfassungsstaat*, 126 mit Hinweisen.

42 Vgl. zum Begriff der Rechtsgemeinschaft Walter Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5. Aufl., Düsseldorf 1979, 53.

43 Rhinow, *Grundprobleme*, 155.

## RÉSUMÉ

### RÉFLEXIONS SUR LE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

La contribution du politologue Alexandre Kreher et du juriste spécialisé en droit européen Philippe Weber-Panariello esquisse l'ensemble des problèmes qu'englobe actuellement la discussion autour de la démocratie européenne, et analyse dans le même temps les modèles qui y apparaissent. Au point de départ se trouvent deux thèses: premièrement, l'Union européenne (UE) est un pouvoir politique d'un genre nouveau. Au même titre que les autres systèmes politiques, elle a besoin d'une légitimation démocratique. Deuxièmement, les modèles étatiques ou ceux d'organisations internationales traditionnelles ne peuvent lui être appliqués, étant donné que l'UE est une nouvelle construction «sui generis». La question principale est alors la suivante: pourquoi vouloir reprendre pour la Communauté européenne un modèle démocratique qui a été développé en fonction de l'Etat libéral du XIX<sup>e</sup> siècle et qui est devenu, sous de nombreux aspects, une fiction ?

Il est aujourd'hui impossible d'énoncer l'essence politique et la nature juridique de l'UE. Cette impossibilité provient en majeure partie de sa nouvelle structure. La tâche de l'UE concerne trois grands domaines d'activité, représentés par trois piliers: les Communautés européennes (CE), la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (CDJAI). Les dispositions communes n'existant encore qu'à l'état d'ébauches, ce sont pour l'instant des réglementations spécifiques à chaque pilier qui déterminent les prises de décision et leur mise en application. Par là, l'UE forme un système difficile à appréhender, dont les niveaux de décision sont nombreux et dont les acteurs et les procédures sont hétérogènes. Pour décrire ce système complexe, la notion de «supranationalité» s'est imposée. A l'aide de cette notion, ce sont avant tout les particularités suivantes qui sont mises en avant: a) *Les procédures particulières lors des prises de décisions communes*. C'est la Commission de dix-sept représentants qui détient le monopole des initiatives, tandis que le Conseil des ministres approuve les décisions dans les procédures majoritaires. Le Parlement européen (PE) dispose, lui, d'un droit de codécision, alors que la Cour de justice

européenne (CJE) traite des arbitrages de conflits et de l'interprétation du droit communautaire. b) *L'effet particulier de ces décisions*. Dans de nombreux cas, le droit communautaire est immédiatement applicable dans les pays membres et prime sur le droit national. c) *Le domaine sans cesse croissant de ces applications et la manière dont ces tâches sont partagées avec les Etats membres*. La Communauté européenne dirige et coordonne, les Etats membres exécutent et appliquent. Ceci conduit à une séparation entre «direction» et «monopole du pouvoir». La première ressort de plus en plus aux CE, le second, comme auparavant, dépend des Etats membres.

La légitimation démocratique de l'UE est fondée sur deux états de faits. Le premier fondement est constitué par le consentement de tous les Etats membres lors de procédures démocratiques au sujet des traités constitutifs et de leurs amendements ultérieurs (légitimation indirecte). Le second est représenté par le Parlement européen élu directement (légitimation directe). Avec l'élargissement du cadre des compétences, les voix demandant un renforcement de la légitimation démocratique se font plus fortes. Du point de vue du contenu, ce sont les transmissions de compétences à l'UE qui sont la cible des critiques, de même que l'exercice de ces compétences au niveau communautaire par des organes exécutifs. Du point de vue formel, la critique reproche une représentation inégale des citoyens et citoyennes au Parlement et l'absence d'une procédure unitaire dans l'élection du PE. Les discussions qui ont trait à cette question se rattachent au modèle de la démocratie représentative, en d'autres termes à une vision de la démocratie centrée sur l'Etat. Elles s'appuient sur l'idée qu'il suffirait d'appliquer les procédures de légitimation pratiquées par les Etats membres au niveau de l'UE pour résoudre ainsi son déficit démocratique. Cette façon de voir suppose un PE ayant une fonction législative. Cependant, elle oublie totalement que même au sein des Etats membres, il n'existe aujourd'hui plus de parlements qui «font» encore véritablement des lois. Là où les compétences législatives n'ont pas encore été entièrement déléguées aux gouvernements, le parlement national se limite, en règle générale, au rôle de représentant des intérêts du peuple et d'organe de caution.

Il est intéressant de voir à quel point les partisans *et* les adversaires d'une intégration accrue ne tiennent pas compte du fait qu'une union d'Etats, créée en vue d'atteindre des buts communs, est régie par d'autres règles et d'autres procédures que celles qui se sont développées dans le cadre de la tradition constitutionnelle européenne. Sans critique préalable, les partisans de l'intégration réclament l'introduction d'un système «semblable à l'Etat» (*staatsähnlich*) qui ne respecte pas les spécificités communautaires. Quant aux sceptiques, ils invoquent le fait que «l'Etat» est seul à pouvoir réaliser la démocratie et qu'il représente dans le fond le seul mode de vie légitime d'un peuple, tant que l'UE ne dispose pas des mêmes «prérogatives» politiques.

Toutefois, bien que la constitutionnalité démocratique soit un élément important de ■ 91

la légitimation communautaire, elle n'en est pas le seul. On oublie dans la discussion actuelle qu'un système de pouvoir acquiert sa légitimité en grande partie par sa capacité à garantir l'efficacité fonctionnelle du système social global, ainsi que par son aptitude à satisfaire les besoins individuels. Il convient également de rappeler, avec raison, que c'est la menace d'une perte de légitimité qui a poussé les États-nations vers l'intégration européenne. De ce point de vue, le nouveau pouvoir peut construire sa propre légitimation en démontrant ses capacités à affronter les défis économiques, écologiques et sociaux mieux que ne peuvent le faire les États-nations de manière indépendante ou en simple coopération.

*(Traduction: Félix Stürner)*