Thomas Bruha

Das Demokratisierungsdilemma der
Europäischen Gemeinschaft

134/1989

3648/15

Liechtenstein-Institut
Bibliothek

MA 4081-
134

INHALTSVERZEICHNIS

I.	"Relance Européenne" und Demokratiedefizit	1
II.	Demokratisierung durch supranationale Parlamentarisierung	5
III.	Supranationale Parlamentarisierung als "positives Tabu"	8
IV.	Die Souveränitätshürde	11
V.	Natur und Dimensionen des demokratischen Defizits	13
	a) Demokratisierung als Gegenwartsaufgabe	13
	b) Demokratisches Defizit als Legitimations- defizit	14
	c) Formen demokratischer Legitimation	16
	d) Kompetenzbindung und Rechtskontrolle	18
	e) Integrationspolitik und politische Kontrolle	20
VI.	Folgen einer supranationalen Parlamentari- sierung	22
	a) Der Verflechtungscharakter des EG-Systems	22
	b) Auswirkungen auf das Legitimationsniveau	24
	c) Auswirkungen auf das politische Klima im Parlament	26
VII.	Résumé und einige Schlussfolgerungen	28
	Anmerkungen	32

I. "Relance Européenne" und Demokratiedefizit

1. Binnenmarktstrategie und Einheitliche Europäische Akte (EEA) haben dem europäischen Integrationsprozess einen kaum noch für möglich gehaltenen Aufschwung verschafft. Die vertraglich begründete¹ Aussicht, dass zum Jahre 1993 die Binnengrenzen in der Gemeinschaft verschwinden werden, mobilisiert Marktintegrationisten ebenso wie jene, denen vor allem die politische und gesellschaftlich-kulturelle Integration der europäischen Staaten und Völker am Herzen liegt. Das Bild eines (West-) Europas ohne Schlagbäume hat einen hohen Symbolwert. Es gibt dem Integrationsprozess ein mittelfristiges Leitbild² zurück, nachdem das Fernziel einer perfekten politischen Union, insbesondere eines europäischen Bundesstaates³, durch einseitig an ökonomischer Rationalität orientiertes Wachstum der Gemeinschaft auf lange Zeit verbaut sein dürfte. "Back to the Future", wie es in einer Anmerkung zum Binnenmarkt-Weissbuch der EG-Kommission aus dem Jahr 1985⁴ paradox heisst⁵, meint daher Konzentration der Integrationskräfte auf die "greifbare" Zukunft oder Besinnung auf die Hauptaufgabe der Gemeinschaft: die Herstellung eines gemeinsamen Marktes (alias Binnenmarkt), der diese Bezeichnung auch wirklich verdient. Die kurzsichtige, von "double talk" und "Etikettenschwindel" nicht freie Praxis, kleinkrämerische Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners durch "grosse europäische Rhetorik" zu kompensieren⁶, ist in einem zentralen Aufgabenbereich durchbrochen worden. Rhetorik und Realität, ökonomische, politische und soziale Integrationskräfte sind wieder enger aufeinander bezogen.

2. Aufgrund der breit gestreuten Erwartungen, die sich an dieser zweiten "relance européenne" aufrichten - und sie entwickeln sich durchaus eigendynamisch - ist die Gemeinschaft nun aber auch zum Erfolg verurteilt. Die Marketingpreis verdächtigen labels "Europa 92" und "Europa der Bürger" sind in aller Munde, die europäische und internationale Wirtschaft hat sich längst auf den "grossen Binnenmarkt" eingestellt⁷. Es gibt wohl kein Zurück⁸. Ein Scheitern ihrer Binnenmarktinitiative kann sich die Gemeinschaft nicht leisten.

Mit diesem Erwartungsdruck und Erfolgszwang sind aber nicht nur Hoffnungen verknüpft, dass es diesmal nicht bei voreiligen Versprechungen bleiben werde. Es besteht auch die Gefahr, dass wieder einmal zu sehr auf eine Karte, in diesem Fall auf die einigermaßen termingerechte Erfüllung des umfangreichen Binnenmarktprogramms, gesetzt wird. Die erst jetzt so richtig in Gang gekommene Diskussion über die "Kosten des Binnenmarktes", inbegriffen seine externen Effekte (Drittstaaten), lässt erkennen, dass bei aller begrüßenswerten Kohärenz auch Binnenmarktstrategie und Einheitliche Europäische Akte ihrer Einseitigkeiten haben.

3. Insbesondere stellt die "Neue Dynamik" ein nicht geringes Problem für die erforderliche Demokratisierung der Gemeinschaft dar. Die Verwirklichung des Binnenmarktes ist mit einer enormen Steigerung der Gemeinschaftsaktivitäten und Ausdehnung ihrer Zuständigkeiten verbunden. Längst genügt schon nicht mehr ein Blick ins offizielle Kursbuch der Initiative, das Kommissionsweissbuch aus dem Jahr 1985, um sich der Dimensionen zu vergewissern. Auch die Binnenmarktstrategie entwickelt eine Eigendynamik, etwa dadurch, dass sie ursprünglich nicht berücksichtigte Wünsche nach sozialer, ökologischer oder sonstiger Absicherung des Binnenmarktes weckt, die dann wiederum durch Gemeinschaftsrechtsetzung befriedigt werden müssen⁹. Und auch dort, wo die Gemeinschaft aufgrund ihrer neuen Strategie der Rechtsangleichung¹⁰ nicht selber

im einzelnen regulierend tätig wird, sondern "nur" Pflichten zur gegenseitigen Anerkennung mehr oder weniger harmonisierter nationaler Regelungen begründet¹¹, übt sie Hoheitsgewalt aus, die ganz erheblich öffentliche und private Interessen berühren kann. Denn die gegenseitige Anerkennung von Normen mit Drittschutzcharakter (berufliche Qualifikationserfordernisse, Umwelt- und Verbraucherschutzstandards, usw.) ist nicht nur ein Instrument zur Gewährleistung der Marktfreiheiten. Die Anerkennung gegebenenfalls weniger schutzintensiver oder ganz einfach abweichender Regelungen anderer Staaten ist stets auch mit einer Modifizierung der innerstaatlich zur Anwendung kommenden Schutz- und Gewährleistungen verbunden, bzw. kann durch Erzeugung von Wettbewerbsnachteilen den Gleichheitssatz berühren. Zu bedenken ist auch eine durch "internationale Regelungskonkurrenz" eventuell verursachte legislatorische Angleichung nach unten ("Normen-Dumping"). In dieser unmittelbaren oder mittelbaren Grundrechtsrelevanz besteht auch für die indirekte Regelungstechnik der gegenseitigen Anerkennung ein mehr oder weniger grosser Legitimationsbedarf. Auf Inhalt und Ausmass vorangegangener Basis-harmonisierung durch die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaft kommt es dabei nicht einmal entscheidend an. Sie kann sogar ganz fehlen¹².

4. Es wird allgemein anerkannt, dass dieser an Umfang und Bedeutung zunehmenden Hoheitsgewalt der Gemeinschaft keine adaequate demokratische Legitimation ihres Entscheidungsprozesses entspricht. Zwar hat die Einheitliche Europäische Akte die Befugnisse des Europäischen Parlament nicht unwesentlich gestärkt, insbesondere wenn man nicht am Wortlaut der Bestimmungen kleben bleibt, sondern in die Bewertung einbezieht, was aus ihnen - bei gutem Willen aller Beteiligten - in der Praxis gemacht werden kann¹³. Dennoch bleiben sie klar hinter echten Mitentscheidungsrechten zurück, sieht man einmal von den alten und neuen Ausnahmen der Feststellung des Haushaltes

und des Abschlusses von Beitritts- und Assoziationsverträgen ab¹⁴. Die jetzt auch offiziell in Europäisches Parlament umbenannte Versammlung¹⁵ ist zwar mehr als ein blosses Konsultativorgan, jedoch fehlen ihm die für ein wirkliches Parlament konstitutiven Schlüsselbefugnisse (Gesetzgebung, Wahl der Regierung, usw.). Unter diesen Voraussetzungen fällt die im Zuge der Binnenmarktinitiative und der Einheitlichen Europäischen Akte an die Gemeinschaft übergehende Hoheitsgewalt demokratiethoretisch betrachtet zwar nicht ins Leere. Sie wird aber von einem System übernommen, dessen Entscheidungsprozess immer noch weit hinter dem nationalstaatlichen Standard demokratischer Legitimation zurückbleibt. Insbesondere entspricht dem integrationsbedingten Verlust an parlamentarisch-demokratischer Substanz auf der Ebene der Mitgliedsstaaten kein Demokratiegewinn auf überstaatlicher Ebene¹⁶.

5. Legt man diesen doppelten Masstab an Binnenmarktstrategie und Einheitliche Europäische Akte an, so wird deutlich, dass sie den Legitimationsbedarf der Gemeinschaft erheblich verstärkt haben, ohne zugleich das Legitimationsniveau entsprechend anzuheben. Das demokratische Defizit, d.h., der relative Abstand des Legitimationsbedarfs zum Legitimationsniveau, ist damit gewachsen. Zu diesem Schluss muss man jedenfalls kommen, wenn man die neuen Zuständigkeiten und Kompetenzen der Gemeinschaft nicht statisch betrachtet, sondern die bereits eingetretene und zu erwartende Dynamisierung der neuen (und alten) Handlungsbefugnisse in die Bewertung mit einbezieht. Gerade auch hinsichtlich der Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft ist eine dynamische Betrachtungsweise des europäischen Integrationsprozesses geboten¹⁷. Die Bedeutung dieses dynamischen Faktors macht auch der kürzliche Disput zwischen dem Europäischen Parlament und Kommissionspräsident Delors deutlich: Während jenes bereits jetzt neue Schritte in Richtung Demokratisierung der Gemeinschaft und Europäische Union verlangt, verweist Präsident Delors auf

die Notwendigkeit, "dass zunächst der durch die Einheitliche Europäische Akte erreichte Spielraum voll ausgeschöpft werden müsse"¹⁸. Es bleibt mit einem Beobachter der Debatte die "geradezu paradoxe Situation" festzustellen: "Je enger demokratische Staaten in Europa zusammenarbeiten, desto grösser wird das demokratische Defizit"¹⁹.

II. Demokratisierung durch supranationale Parlamentarisierung

6. Es entspräche der bisherigen Entwicklung, den durch die Kompetenzerweiterung der Gemeinschaft wachsenden Bedarf an demokratischer Legitimation durch parallel, wenn zum Teil auch zeitverzögerte, Aufwertung des Europäischen Parlaments zu decken. In diesem Sinn hat auch Kommissionspräsident Delors ein Junktum zwischen der Vorantreibung des Einigungsprozesses und der Parlamentarisierung der Gemeinschaftsebene hergestellt. In seiner vielbeachteten Rede vor dem Europäischen Parlament am 17. Januar 1989²⁰ hat er zum einen die wachsenden Aufgaben der Gemeinschaft herausgestrichen, die weit über das eigentliche Binnenmarktziel hinausgehen, um den vielfältigen, nicht nur ökonomischen Herausforderungen der Zukunft gerecht werden zu können (Umweltschutz, soziale Frage, Forschung und Technologie, Kulturgemeinschaft, usw.). Dabei wird auch die Phase nach 1992 in den Blick genommen²¹. Zugleich hat Delors aber auch mit Hinweis auf die im Juni anstehenden Wahlen des Europäischen Parlaments einige grundsätzliche Bemerkungen zu dessen Rolle gemacht, die es verdienen, im Wortlaut wiedergegeben zu werden:

"Cette élection pose évidemment aussi la question des pouvoirs de votre Parlement. Comment ne pas constater le paradoxe qu'il y a faire élire au suffrage universel des

parlementaires que l'Acte unique a certes fait sortir d'un simple rôle consultatif mais qui n'ont de pouvoir véritable de décision qu'en matière budgétaire ou pour des nouvelles adhésions ou associations? N'y a-t-il pas là un risque de désaffection des citoyens vis-à-vis d'une élection dont, dès lors, ils ne perçoivent pas clairement l'enjeu?

Personnellement, je ne crois pas, parce que - et vous le prouvez tous les jours - l'influence réelle de votre Assemblée sur le processus de décision va déjà au-delà de ce que disent les textes, mais surtout parce que, et tout le monde en a conscience, le Parlement européen est l'institution de l'avenir. Je suis persuadé que, de même que l'Acte unique a introduit la procédure de coopération, de même un nouveau développement des politiques communes se traduira vraisemblablement par un renforcement des pouvoirs de votre Assemblée."²²

Dieser Position wird man, abgewogen und vorsichtig wie sie formuliert ist, in ihrer prinzipiellen Zielsetzung zustimmen können. Fraglich ist allein, welcher Art die dem Europäischen Parlament sukzessiv zu übertragenden Befugnisse sein sollen und in welchem zeitlichen und funktionellen Verhältnis dieser Vorgang institutioneller Aufwertung ("institution de l'avenir") zur Gesamtentwicklung des EG-Systems stehen soll.

7. Das Europäische Parlament selbst hat sich - rollengemäss verständlich und legitim - am intensivsten Gedanken um seinen Status und die Demokratisierung der Gemeinschaft gemacht. Zu erwähnen ist vor allem sein "Entwurf eines Vertrages zur Gründung einer Europäischen Union" vom 14. Februar 1984²³, der die zur Einheitlichen Europäischen Akte führende Regierungskonferenz überhaupt erst ausgelöst hat. Mit deren Ergebnis nicht zufrieden²⁴, hat das Parlament die Anstrengungen fortgesetzt und am 17. Juni 1987 eine "Strategie des Euro-

päischen Parlaments im Hinblick auf die Gründung der Europäischen Union"²⁵ angenommen. In ihr finden sich folgende Erwägungen:

"Das Europäische Parlament,

...

- I. In der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten vor ihrem Beitritt zur Gemeinschaft und wenn sie Mitglieder bleiben wollen die Grundsätze der parlamentarischen Demokratie respektieren müssen und dass es daher paradox ist, wenn die Gemeinschaft bei der Ausarbeitung ihrer eigenen Gesetze nicht selbst die Grundsätze anwendet, die sie ihren Mitgliedstaaten vorschreibt, und es weiter hinnehmen würde, dass den Bürgern unmittelbar Gesetze aufgezwungen werden, ohne dass ihre gewählten Vertreter in der Lage wären, sie zu verabschieden und zu ratifizieren,

- J. in Erwägung des grossen Demokratiedefizits, das den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess kennzeichnet, bei dem mit der Uebertragung von Befugnissen an den Rat weder eine Uebertragung der Legislativgewalt noch der demokratischen Kontrollbefugnisse an das Europäische Parlament einherging,

- K. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft eine neue spezifische Einheit geschaffen haben, die sich sowohl in ihrer Zielsetzung als auch in ihren Strukturen von den anderen internationalen Organisationen unterscheidet, die nach wie vor auf dem Grundsatz der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit beruhen; diese Gemeinschaft 'sui generis' hat zwischen den Bürgern, den Organen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten neue direkte Rechtsbeziehungen begründet,

L. in der Erwägung, dass die Gemeinschaftsinstitutionen nunmehr auf einer zweifachen demokratischen Legitimation beruhen: der nationalen Legitimierung, die im Rat durch die Regierungen, die das Vertrauen ihrer Parlamente geniessen, zum Ausdruck kommt, und die gemeinschaftliche Legitimierung, die durch das in direkten und allgemeinen Wahlen zustandegekommene Parlament, dem die Kommission verantwortlich ist, Ausdruck findet. Infolgedessen dürfte eine Entwicklung oder Umformung der Gemeinschaft nur aus dieser zweifachen nationalen und gemeinschaftlichen Legitimität, die gemeinsam zum Tragen kommen müssen, hervorgehen,..."

Die konkreten Schlüsse, die das Europäische Parlament aus diesem Erfordernis "doppelter parlamentarischer Legitimierung" des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses zieht, finden sich bereits in seinem Unionsentwurf aus dem Jahr 1984, auf den die obige Strategieentschliessung verweist²⁶. Danach zielen seine Forderungen im Kern auf die Einführung der legislativen Co-Dezision mit dem Rat ab, wobei jede der beiden "Gesetzgebungskammern" über eine unüberwindbare Veto-Position verfügt ("Zwei-Schlüssel-Modell"). Verbunden damit ist die weitere Forderung nach Rückkehr des Rates zur vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidung, d.h. zur Aufgabe des "Luxemburger Kompromisses" aus dem Jahr 1966, um die Entscheidungsfähigkeit und interinstitutionelle Dialogbereitschaft des Rates sowie den supranationalen Charakter des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses zu stärken²⁷.

III. Supranationale Parlamentarisierung als "positives Tabu"

8. Das dermassen auf zwei Säulen aufgebaute Demokratisierungsmodell (Co-Dezision/Abkehr vom "Luxemburger Kompromiss")

kann breitesten Zustimmung sicher sein. Es ist jedoch Vorsicht geboten. Nicht alle, die sich öffentlich zu den Zielen der Parlamentsstrategie bekennen, dürften im Ernstfall auch bereit sein, zu ihnen zu stehen. Als gewissermaßen "positives Tabu" findet das Demokratisierungsmodell des Europäischen Parlaments mehr verbale, denn reale Unterstützung. Das gilt vor allem mit Blick auf die nationalen Regierungen, deren Vertreter im sog. Dooge Ausschuss zur Erörterung der institutionellen Reform der Gemeinschaft vermieden haben, sich konkret zu Art und Umfang der im Prinzip befürworteten Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments zu äussern²⁸. Aber auch seitens der nationalen Parlamente ist das Ausmass der Unterstützung in der Regel recht fraglich²⁹. So hat - um dies an einem Beispiel zu illustrieren - die zur Verbesserung der parlamentarischen Kontrolle des Integrationsprozesses 1983 eingerichtete Europa-Kommission des Deutschen Bundestages³⁰ zwar die "Zwei-Schlüssel-Lösung" und die Abschaffung des "Luxemburger Kompromisses" ausdrücklich gutgeheissen:

"Die Europa-Kommission begrüsst die im Entwurf angelegte Organstruktur und die vorgesehene Uebertragung der institutionellen Funktionen. Sie erkennt an, dass dem EP, entsprechend seiner demokratischen Legitimation, endlich der volle parlamentarische Rang eingeräumt wird. Damit wird der unbefriedigende Zustand überwunden, dass Zuständigkeiten, die die Parlamente der Mitgliedstaaten mit der Uebertragung von Aufgaben auf die EG abgegeben haben, gegenwärtig allein vom Rat als Legislativorgan wahrgenommen werden...Die Europa-Kommission begrüsst insbesondere, dass der Rat generell mit Mehrheit beschliesst. Sie sieht im Abbau der Einstimmigkeitsregel den einzigen Weg, um die bestehende Stagnation zu überwinden. Das Mehrheitsprinzip wird zu einem Bewusstseinswandel bei den nationalen Verwaltungen führen, die in den europäischen Beratungsgre-

mien die Ratsentscheidungen vorbereiten. Ihre Kompromissbereitschaft wird zukünftig grösser sein, weil sie befürchten müssen, andernfalls durch Mehrheitsbeschlüsse überstimmt zu werden."³¹

Das Bundestagsplenium selbst hält sich aber bedeckter. In seinem - reichlich verspätet getroffenen - Beschluss über den "Weg zur Europäischen Union" vom 19. Januar 1989³² (d.h., zwei Tage nach der Delors-Rede) bekennt es sich zwar zu den Prinzipien der Strategieentschliessung des Europäischen Parlaments von 1987 sowie dazu, "dass beim nächsten Schritt zur politischen Union Europas auch die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt werden müssen". Welcher Art und welchen Umfangs diese sein sollen und wie sie sich zu den Befugnissen des Rates verhalten werden ("Luxemburger Kompromiss"?) lässt der Beschluss aber trotz Hinweises auf den Unionsentwurf 1984 offen, da dieser nur als "geeignete Grundlage für den weiteren Einigungsprozess" gewürdigt wird. Eine Zustimmung im Detail dürfte damit kaum verbunden sein, bedenkt man, welche Kritik der Entwurf zuvor in Bonn auf sich gezogen hat³³.

Ebensowenig kann der Entschliessung entnommen werden, inwieweit das Bundestagsplenium die Ansichten der Europa-Kommission überhaupt teilt, da über deren Berichte nicht beschlossen wurde³⁴. Der Verdacht, dass Entschliessungen wie diese zumindest in Teilen der Kategorie "grosse Europarhetorik" zuzuordnen sind, ist berechtigt. Das diskreditiert nicht das Demokratisierungsmodell des Europäischen Parlaments, relativiert aber den Wert seiner öffentlichen Unterstützung. Dessen scheinen sich auch die Europaparlamentarier bewusst zu sein, die zunehmend nach Mitteln und Wegen suchen, ihre Forderungen auch gegen den Widerstand nationaler Regierungen, Behörden und Parteien durchzusetzen. In der jüngsten Entschliessung zur Unionsstrategie vom 16. Februar 1989 schlägt das Europäische Parlament daher nicht nur eine europaweite Volksbefragung über seine Unionspläne vor. Es übt auch direkten Druck

auf die politischen Akteure aus, indem es seine Zustimmung zu Neubeitritten zur Gemeinschaft von Fortschritten auf dem Weg zur Europäischen Union, d.h. insbesondere auch seiner eigenen institutionellen Aufwertung, abhängig macht³⁵. Die nicht geringen Gegenstimmen und Enthaltungen³⁶ zu dieser Entschliessung zeigen allerdings, dass bei verschärfter Gangart auch der Widerstand in den eigenen Reihen wächst.

IV. Die Souveränitätshürde

9. Für den Widerstand gegen das Demokratisierungsmodell des Europäischen Parlaments kann es zunächst sehr subjektive Gründe geben. Zu einem grossen Teil kommt die Opposition sicherlich aus dem Lager derer, die eine Fortentwicklung der Gemeinschaft zu einer Wirtschafts- und Währungsunion, einer Politischen Union oder gar - in fernen Tagen - zu einem europäischen Staatsgebilde schlicht nicht wollen. So kamen denn auch die Gegenstimmen zur letzten "Strategieerklärung" des Europäischen Parlaments im wesentlichen von britischen und dänischen Abgeordneten sowie Mitgliedern der "Regenbogenfraktion"³⁷, die alle den Unionsplänen des Parlaments reserviert bis ablehnend gegenüberstehen. Sie deswegen pauschal als Anti-Europäer zu brandmarken, wäre allerdings ebenso unbegründet wie die Annahme, der Widerstand käme im grossen und ganzen nur aus ihren Reihen. Neben diesen politischen Kräften, die zumeist nicht gegen "Europa" sind, sondern nur ein anderes wollen³⁸ als gemeinschaftsoffiziell propagiert wird, waren jedenfalls bislang auch die politischen Eliten anderer Mitgliedstaaten oder Parteien-Couleur wenig an einer Demokratisierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses durch Aufwertung des Europäischen Parlaments interessiert. Im Gegenteil: Die Ausweitung seiner parlamentarischen Mitentschei-

dungsrechte macht erst Sinn, wenn sie mit einer Emanzipation der Gemeinschaft von den Regierungen der Mitgliedstaaten einhergeht. Dazu ist es jedoch bislang nicht nur nicht gekommen, sondern die Entwicklung verlief geradezu umgekehrt: Die Intergouvernementalisierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses ist ein bekanntes Phänomen³⁹. Sie erfolgte im grossen und ganzen parallel zum Ausbau der Gemeinschaftskompetenzen und zur Geltungsverstärkung des Gemeinschaftsrechts durch die konstitutionellen Grundentscheidungen des Europäischen Gerichtshofs⁴⁰. Das Konsensprinzip im Ministerrat, die indirekte Steuerung der Rechtsetzungstätigkeiten der Kommission durch Fachausschüsse nationaler Beamten und Experten, nicht zuletzt die Einrichtung des Europäischen Rates als oberstes Lenkungsorgan des EG-Systems sind nur die sichtbarsten Zeichen dieser intergouvernementalen Kette⁴¹. Es spricht einiges dafür, dass dieser Abbau des politischen Supranationalismus Kompensationsfunktion gegenüber dem Ausbau des rechtlichen Supranationalismus hat⁴². Die durch Aufgabenerweiterung und Geltungsverstärkung des Gemeinschaftsrechts an die supranationalen Organe übergehenden Zuständigkeiten und Kompetenzen sind aus der Warte des politischen Akteurs betrachtet Handlungsressourcen, auf die in der Regel nur verzichtet wird, wenn dies unumgänglich ist (z.B. aufgrund des EuGH-Rechtsprechung), man sich hiervon Vorteile verspricht (dynamisierende Gemeinschaftsrechtsetzung durch die Regierungen im Rat) oder zumindest Einfluss auf die neuen Kompetenzinhaber nehmen kann (Intergouvernementalisierung der Gemeinschaft). Die prinzipielle Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und die Teilung seiner Steuerungsgewalt mit einem gleichberechtigten Parlament würde diese "Institutionalisierung von Konsens" (Luhmann) durch eine erhebliche Zunahme von Fremdbestimmung⁴³ (Ratsmehrheit/unabhängige Abgeordnete) massiv stören - und sei es auch nur durch die Verhinderung vom Rat beschlossener Akte ("Nichtentscheidungskompetenz" des Parlaments). Bezeichnender Weise hat die Ein-

heitliche Europäische Akte den intergouvernementalen Charakter des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses auch nicht im Kern treffen können, weder was das Konsensprinzip im Rat⁴⁴ noch was die indirekte Lenkung der Kommissionsarbeit durch Regelungsausschüsse und dergleichen betrifft⁴⁵. Darüber sollte der unbestreitbare Einflussgewinn, den Parlament und Kommission durch die Einheitliche Europäische Akte erfahren haben, nicht hinwegtäuschen.

V. Natur und Dimensionen des demokratischen Defizits

Es drängt sich die Frage auf, ob das nur zögernd-halbherzige Eingehen der Mitgliedstaaten auf die Demokratisierungsforderungen des Europäischen Parlaments nur mit mangelnder Einsicht oder Interessenprotektionismus ihrer politischen Eliten erklärt werden kann oder auch damit, dass sie sich auf bessere Einsicht berufen können. Gibt es - und diese Fragestellung soll für den Zweck dieser Ausführungen genügen - überzeugende Argumente, die gegenwärtig gegen das Modell supranationaler Parlamentarisierung sprechen? Die Komplexität der Problematik dürfte es rechtfertigen, sich gewissermassen schrittweise, zunächst nur "fallibilisierend" mit dem Demokratisierungsmodell des Parlaments auseinanderzusetzen⁴⁶. Mehr als einige Leitgesichtspunkte alternativer Demokratisierungsstrategien können nicht angedeutet werden.

a) Demokratisierung als Gegenwartsaufgabe

10. Bei allen Ueberlegungen zur Demokratisierung der Gemeinschaft durch Aufwertung des Europäischen Parlaments ist zunächst daran zu erinnern, worum es überhaupt geht: Es geht

nicht darum, dem politischen Einigungsprozess durch Stärkung des vermeintlich progressivsten Organs Flügel zu verleihen und vielleicht den entscheidenden Schritt zu einer föderativ strukturierten Europäischen Union zu tun⁴⁷. Es geht darum, der Erosion des Prinzips parlamentarischer Demokratie entgegenzuwirken, die darin besteht, dass parlamentarisch bislang befriedigend "betreute" Aufgaben von einem System übernommen werden, dem eine gleichwertige demokratische Struktur fehlt. In dieser Zielsetzung steht nicht nur die demokratische Legitimation der Gemeinschaftsgewalt auf dem Spiel. Sie ist in ihren Aufgaben und Wirkungen engstens mit den nationalen Politiken verflochten. Es geht letztlich um die Qualität und das Niveau der demokratischen Legitimation der Politik im Europa der Zwölf, um den Kern seiner politischen Kultur. In dieser Bedeutung ist die notwendige Demokratisierung des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses eine gegenwartsbezogene Aufgabe, die sicherlich zukunftsorientiert zu lösen ist. Sie ist jedoch kein Vehikel der politischen Einigung Europas, von der niemand weiss, welche Gestalt sie einmal annehmen und ob sie überhaupt zustandekommen wird. Sowohl bei der genaueren Analyse des demokratischen Defizits als auch bei der Entwicklung von Demokratisierungsstrategien ist die Gemeinschaft deshalb grundsätzlich "so zu nehmen wie sie ist" und wie sie sich real entwickelt, nicht wie sie sein soll oder gar sein könnte. Allein das Recht setzt dieser dynamischen Ist-Betrachtung eine normative Grenze.

b) Demokratisches Defizit als Legitimationsdefizit

11. Das demokratische Defizit der Europäischen Gemeinschaft ist ein Legitimationsdefizit. Es kann auf Dauer nicht durch andere Legitimationsleistungen kompensiert werden⁴⁸. Als solche käme vor allem die grundrechtliche Legitimation der Europäischen Gemeinschaft in Betracht, die durch ihre gemein-

fördernden Leistungen, ein noch ausreichendes Grundrechtsniveau und das Vorhandensein relativ befriedigender Rechtsschutzmechanismen erbracht wird. Jedoch dürfen grundrechtliche und demokratische Legitimation als die zwei unverzichtbaren Pfeiler legitimer Herrschaft nicht gegeneinander ausgespielt werden. Sie stehen für die sich wechselseitig bedingenden zwei Seiten der aufklärerischen Freiheitsidee: die individuelle und die kollektive Freiheit⁴⁹.

Was die demokratische Legitimation im besonderen betrifft, so ist eine weitere Differenzierung und Wechselbezogenheit zu bedenken: Das demokratische Prinzip besagt sehr allgemein, dass die Innehabung und Ausübung von Hoheitsgewalt sich konkret vom Volk herleiten lassen muss. Und sie darf, einmal eingerichtet nicht autonom werden, muss sich vielmehr stets in angebbarer Weise auf den Volkswillen zurückführen lassen⁵⁰. Dies kann durch formale, insbesondere rechtliche Legitimationsverfahren gewährleistet werden, die in Form von Parlamentswahlen, gesetzlichen Kompetenzzuweisungen, Delegationen, usw. eine "ununterbrochene demokratische Legitimationskette"⁵¹ zwischen den Trägern der Hoheitsgewalt und dem Volk, dem heutzutage einzig denkbaren Souverän, herstellen. Jedoch reicht eine noch so perfekte formale demokratische Legitimation als Grundlage legitimer Herrschaft nicht aus, wenn sie nicht zugleich von der "überwältigenden Mehrheit der Bürger"⁵² in ihren Zielen und Grundstrukturen bejaht und für anerkennungswürdig gehalten wird (*opinio legitimatio*)⁵³. Beide, formale demokratische Legitimation und tatsächliche, im "plebiscite de tous les jours" erbrachte "soziale Legitimation"⁵⁴ müssen zusammenwirken. Auch hier darf nicht die eine gegen die andere Seite ausgespielt, dürfen normatives und deskriptives Legitimationsverständnis nicht von einander separiert werden⁵⁵.

c) Formen demokratischer Legitimation

12. Bezieht man diese theoretischen Überlegungen auf das Demokratisierungsproblem der Europäischen Gemeinschaft, so kann ihr demokratisches Defizit nicht ohne weiteres der relativ schwachen Stellung des Europäischen Parlaments angelastet werden. Zwar hält ein grosser Teil der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten die Befugnisse des Parlaments für unzureichend (wobei einmal ausser Betracht gelassen werden soll, dass hier zum Teil recht naive, von Unkenntnis geprägte Vorstellungen über das Europäische Parlament mitspielen)⁵⁶. Jedoch kann hieraus nicht auf breite Akzeptanzverweigerung der Gemeinschaft, so wie sie zur Zeit strukturiert ist, geschlossen werden. Es handelt sich mehr um Desiderate an die Zukunft.

Im übrigen kann auch normativ betrachtet nicht von einem undemokratischen Zustand gesprochen werden. Die von den nationalen Parlamenten oder gar den Bürgern der Mitgliedstaaten gebilligten Gemeinschaftsverträge sehen ausdrücklich vor, dass der Ministerrat und nicht das Parlament das Steuerungszentrum der Gemeinschaft, insbesondere ihr Hauptrechtsetzungsorgan, sein soll. Damit ist den Voraussetzungen funktio-
neller und institutioneller demokratischer Legitimation⁵⁷ genüge getan. Denn, vergleichbar dem nationalen Verfassungsgeber, haben die demokratisch zuständigen Organe der Mitgliedstaaten die gesetzgebende, die vollziehende und die rechtsprechende Gewalt als je eigene Funktionen und Organe eben in der Weise konstituiert und organisiert, wie die Gemeinschaftsverträge dies vorsehen. Die funktionelle und institutionelle demokratische Legitimation schliesst es aus, unter Berufung auf das Demokratieprinzip einem Exekutivorgan die Befugnis zu weitreichenden Entscheidungen zu verweigern oder es gar einem allumfassenden Parlamentsvorbehalt zu unterwerfen. Die genannten Gewalten sind je für sich demokratisch legitimiert. Auch ist der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft ein dem deutschen Verfassungsrecht ver-

gleichbarer Parlamentsvorbehalt für wesentliche Entscheidungen fremd, da die Verfassungen der anderen Mitgliedstaaten zum Teil sehr weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse der Exekutive kennen⁵⁸. Abstellend auf den demokratischen Geltungsgrund der Gemeinschaftsverträge und die Verantwortlichkeit der nationalen Regierungsvertreter im Rat vor ihren jeweiligen Parlamenten muss die demokratische Legitimation der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt zur Zeit als eine primär mitgliedstaatliche erbrachte "Mosaiklegitimation"⁵⁹ bezeichnet werden. Das vom Europäischen Parlament aus der Taufe gehobene Leitprinzip der "doppelten parlamentarischen Legitimation"⁶⁰ kann jedenfalls nicht in dem Sinne akzeptiert werden, dass es sich hierbei um zwei gegenwärtig gleichgewichtige Legitimationsgrundlagen der Gemeinschaft handelt. Dazu sind die kompetenziellen Befugnisse des Europäischen Parlaments, sein rechtlicher und politischer Anteil an der gemeinschaftlichen Hoheitsgewalt einfach zu gering. Auch legitimationstheoretisch betrachtet besteht ein "Teufelskreis der Machtlosigkeit", der jedoch kein Rechtsproblem darstellt: Es existiert keine Rechtspflicht zur Optimierung eines bestimmten Typus der Demokratie.

13. Legitimationsdefizite des Gemeinschaftsprozesses können daher nur bei den beiden anderen Formen demokratischer Legitimation zu finden sein, der organisatorisch-personellen und der sachlich-inhaltlichen demokratischen Legitimation⁶¹. Während jene die Bestellung von Inhabern öffentlicher Aemter durch das Volk oder durch volksgewählte Organe meint - eine Legitimationsvoraussetzung, die wohl in keinem politischen System rein verwirklicht ist⁶² - erfordert die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation, dass die von den individuellen Amtsinhabern ausgeübte Hoheitsgewalt sich ihrem Inhalt nach mit dem Volkswillen vermitteln lässt. Hier liegt - rechtlich betrachtet - das eigentliche demokratische Problem der Europäischen Gemeinschaft. Auf zwei Weisen kann der

sachlich-inhaltliche Legitimationszusammenhang hergestellt werden: erstens, durch die Ausübung von Hoheitsgewalt durch die unmittelbar vom Volk gewählten Repräsentanten selbst, also vor allem durch parlamentarische Gesetzgebung; zweitens, durch Mechanismen der Rechtskontrolle und der politischen Kontrolle, die einerseits die Gesetzesbindung gewährleisten (Rechtskontrolle), andererseits einen ausreichenden Einfluss der Parlamente (oder des Volkes selbst) auf die politischen Ermessensentscheidungen der anderen Hoheitsträger sicherstellen sollen (politischen Kontrolle)⁶³. Dieser zweite Kontrolltypus ist notwendig eine Form "mitgestaltender Kontrolle"⁶⁴, in der es nicht nur um die Nachprüfung politischer Entscheidungen anhand eines festen Maßstabes geht, sondern auch darum, aufgrund eigener politischer Einschätzungen und Wertungen die Entscheidungen, ja die Maßstäbe selbst, mitzugestalten⁶⁵.

d) Kompetenzbindung und Rechtskontrolle

14. Defizite demokratischer Legitimation bestehen bereits im Bereich der Rechtskontrolle. Die unter dem Aspekt funktionaler und institutioneller demokratischer Legitimation legale Grundentscheidung, den Ministerrat, also ein Exekutivorgan, zum Hauptrechtsetzungsorgan der Gemeinschaft zu machen, bedingt eine strikte Respektierung der Gesetzesbindung. Es besteht ein direkter Legitimationszusammenhang zwischen dem Ausmass und der Grundrechtsrelevanz exekutivischer Befugnisse, einerseits und der Intensität der Gesetzesbindung, andererseits. Die zunehmend in sensiblere Bereiche vorstossenden Regelungsaktivitäten des Rates sind nur dann als Formen nicht-parlamentarischer Rechtsetzung akzeptabel, wenn sie sich im Rahmen der übertragenen Befugnisse halten. Die mehrfach angespochene Kompetenzdynamik der Europäischen Gemeinschaft, also die Praxis, die vertraglichen Handlungsbefugnis-

se der Gemeinschaftsorgane mehr vom Geist der Verträge denn von ihrem Wortlaut her progressiv auszulegen und fortzuentwickeln, lockert notwendigerweise die in der parlamentarischen oder direkt-demokratischen Billigung der Gemeinschaftsverträge verankerte Legitimationskette⁶⁶. Die Gesetzesbindung hat nicht nur eine rechtsstaatliche, sie hat auch eine demokratische Funktion. Bei aller Sympathie für den Unionsentwurf des Europäischen Parlaments⁶⁷ hat die Europakommission des Deutschen Bundestages denn auch eine klare Begrenzung der supranationalen Kompetenzen (einer künftigen Union) gefordert⁶⁸. Auch ohne dass hier im einzelnen die Bereiche rechtlich problematischer Kompetenzausdehnungen der Gemeinschaft erörtert werden müssten⁶⁹ - auch hier ist eine gewisse Tabuisierung unverkennbar - wird man grundsätzlich von den legitimatorischen Kosten der Kompetenzdynamik sprechen dürfen. Jedenfalls bedarf die einer faktischen Kompetenz-Kompetenz (vor allem über Art. 100 und 235 EWGV)⁷⁰ bedenklich nahekommende Rechtsetzungsdynamik der Gemeinschaftsorgane hin- und wieder der sukzessiven Erneuerung formaler demokratischer Legitimation durch vertragliche Neuformulierung der Gemeinschaftskompetenzen - sollte die demokratische Legitimationskette nicht zu einer blossen Fiktion degenerieren. So betrachtet hat die Einheitliche Europäische Akte, der erste Fall umfassender Aenderung der Kompetenzbestimmungen der Gründungsverträge, eine erhebliche Legitimationslücke der Gemeinschaft geschlossen. So zeitraubend und politisch risikoreich das Verfahren der förmlichen Vertragsänderung (insbesondere nach Art. 236 EWG) auch sein mag: als förmliches Bindeglied mitgliedstaatlich vermittelter parlamentarisch-demokratischer Legitimation der Gemeinschaft ist es unverzichtbar.

e) Integrationspolitik und politische Kontrolle

15. Unbefriedigend ist auch die geringe Einwirkung der Parlamente auf die inhaltliche Gestaltung des Gemeinschaftsprozesses. Was das Europäische Parlament betrifft, so ist zu seinen begrenzten, aber mutig ausgeschöpften, Einflussmöglichkeiten bereits das Erforderliche gesagt worden. Vergleichsweise wenig Beachtung findet dagegen die parlamentarische Kontrolle der Integrationspolitik durch die nationalen Parlamente. Das wird ihrer Bedeutung als Legitimationsbeschaffer in keiner Weise gerecht. Je "staatsähnlicher" die Gemeinschaft den Bürgern gegenübertritt, d.h., je mehr sie sich von einem wirtschaftlichen Zweckverband zu einer Politischen Union mit umfassenden Regelungsbefugnissen hin entwickelt, um so mehr sind die nationalen Parlamente zur Mitgestaltung des Gemeinschaftsprozesses aufgerufen. Solange der konstitutionelle Schritt zu einem europäischen Bundesstaat nicht getan ist, in dem ein in auch gleicher Wahl⁷¹ von einem europäischen Souverän gewähltes, nicht mehr national kontingentiertes, Europäisches Parlament in die demokratischen Funktionen der nationalen Parlamente einrückt, solange ist die Europäische Gemeinschaft eine Staatengemeinschaft, deren demokratische Legitimation primär mitgliedstaatlich zu vermitteln ist⁷². Die unter der Aegide der föderalistischen Integrationsidee eine Zeit lang grassierende Vorstellung, dass ein stärkeres Engagement der nationalen Parlamente in der Kontrolle der Integrationspolitik dem Einigungsprozess schaden und dem Europäischen Parlament sozusagen "das Wasser abgraben würde", ist dem Grunde nach verfehlt. Die nationalen Parlamente - und dazu gehören in Bundesstaaten auch die der Gliedstaaten - und das Europäische Parlament sind als komplementäre Beschaffer demokratischer Legitimation anzusehen, nicht als konkurrierende Institutionen. Dies klingt sogar in der Strategiejentschliessung des Europäischen Parlaments von 1987 an⁷³ und wurde auch von Präsident Delors nachdrücklich betont:

"L'Assemblée der Strasbourg a joué depuis quatre ans le rôle extrêmement positif que nous attendions d'elle. Mais attention, il ne faut pas qu'un déséquilibre apparaisse entre votre Assemblée et les parlements nationaux. Je tiens à réaffirmer ici l'importance que j'attache, pour ma part, à l'implication croissante des parlements nationaux pour la prise en compte de nos activités. A vous, députés européens, me semble-t-il, d'accentuer les initiatives que vous avez déjà prises vis-à-vis de vos collègues nationaux!"⁷⁴

Misst man die Praxis an diesem Petitum, so muss man einen recht erheblichen Legitimationsrückstand feststellen. Zwar sind die Kontakte zwischen den Europaparlamentariern und ihren nationalen Kollegen (die sich vor der Einführung der Direktwahlen von selbst ergaben) intensiviert und institutionalisiert worden⁷⁵. Jedoch fehlt es an einer ausreichenden parlamentarischen Kontrolle der Integrationsgewalt durch die nationalen Parlamente⁷⁶. Ausnahmen, wie etwa die des englischen Parlaments⁷⁷ bestätigen die Regel, bzw. schießen über das Ziel hinaus, wie die auf ein imperatives Mandat hinauslaufende Praxis des dänischen Folketings⁷⁸; oder die "mitgestaltende Kontrolle" wird von nicht-parlamentarischen Institutionen geleistet, wie im Fall des deutschen Bundesrates⁷⁹, dessen Mitglieder bekanntlich keine Parlamentarier, sondern Vertreter der Landesregierungen sind. Von einer der rechtlichen und politischen Bedeutung der Integrationsgewalt angemessenen parlamentarischen Kontrolle kann im übrigen aber nicht gesprochen werden. Routinemässiges "Abhaken" von Vorlagen prägt die Szene; nur selten schaltet sich - um wieder auf das Beispiel des Deutschen Bundestages⁸⁰ zurückzukommen - dieser in integrationspolitische Grundsatzdiskussionen ein. Die Nichtwiederbestellung der Europakommission, die Fragen grundsätzlicher Bedeutung gründlich erörterte, ist vielleicht bezeichnend⁸¹. Im grossen und ganzen ist die parlamentarische

Behandlung der Integrationspolitik, die immer mehr den Charakter europäischer Binnenpolitik, denn herkömmlicher Aussenpolitik annimmt⁸², ihrer Eigenart und Bedeutung nicht angemessen. Das demokratische Defizit der Europäischen Gemeinschaft hat zu einem nicht geringen Teil Ursachen, die im nationalen Bereich zu suchen sind.

VI. Folgen einer supranationalen Parlamentarisierung

Die bisherigen Ueberlegungen dürften deutlich gemacht haben, dass das Problem der Demokratisierung der Gemeinschaft um einiges komplexer ist, als es gemeinhin in "Europa-Reden" und ähnlichen Emanaten der öffentlichen Diskussion anklingt. Es geht nicht einfach darum, das Europäische Parlament mit immer weiteren Befugnissen auszustatten bis es eines Tages in die Rolle eines "echten" Parlaments, des zentralen Repräsentationsorgans eines europäischen Souveräns der Zukunft, gewachsen ist. Diese Vorstellung ist einfach zu voraussetzungsreich und zu eindimensional, da sie ein föderalistisch-etatistisches Entwicklungsprofil der Europäischen Gemeinschaft unterstellt, über das politisch noch gar nicht entschieden ist⁸³, und weil sie die realen Wirkungszusammenhänge im EG-System nicht genügend zur Kenntnis nimmt. Zeitlich wie räumlich, prozedural wie strukturell ist das Demokratisierungsproblem facettereicher als es eine Fixierung auf das Strassburger Parlament erkennen lassen würde.

a) Der Verflechtungscharakter des EG-Systems

16. Statt dessen ist der gegenwärtige Verflechtungscharakter⁸⁴ des EG-Systems zum Ausgangspunkt realitätsbezogener

Demokratisierungsüberlegungen zu machen. Er hat sich bislang als relativ stabil erwiesen. Auf einen einfachen Nenner gebracht ist unter dem Verflechtungscharakter die Eigenschaft des EG-Systems zu verstehen, ein geordnetes Zusammenwirken der Akteure aller politischen Ebenen zu ermöglichen, um Lösungen für gemeinsame Probleme zu finden, die sich national nicht mehr bewältigen lassen. Die supranationale Ebene der Europäischen Gemeinschaft ist dabei nur eine Ebene unter anderen. Im Zusammenwirken mit der nationalen Ebene der Mitgliedstaaten, der subnationalen ihrer Untergliederungen und der transnationalen Ebene der Interessenverbände und ähnlicher funktioneller Zusammenschlüsse ist sie im Prinzip nicht autonomiefähig. Der rechtlichen Supranationalität entspricht keine politische Hierarchie. Es dominieren die nationalen Akteure, die allerdings auch nicht mehr autonom sind, sondern ihrerseits zusammenwirken müssen, um das System nicht zu blockieren. Beides, der de-jure Verzicht auf Souveränität und der de-facto Verlust an Autonomie werden der Vorteile der Zusammenarbeit wegen in Kauf genommen und durch den prinzipiellen Konsenszwang in ihren Nachteilen gemildert⁸⁵.

In dieses System passt gegenwärtig kein Europäisches Parlament mit echten Mitentscheidungsbefugnissen. Ebenso wenig kann das Konsensprinzip im Rat "im grossen und ganzen" aufgegeben werden. Beides würde die Auflösung des Verflechtungssystems voraussetzen. Ob es dazu in näherer Zukunft kommen wird, ist fraglich. Die folgende Anmerkung des Hamburger Staats- und Europarechtlers Hans Peter Ipsen zum Unionsentwurf des Europäischen Parlaments, der wie kaum ein anderer Wissenschaftler die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft mitgeprägt hat, dürfte erkennen lassen, dass man Politikverflechtung und prinzipiellen Konsenszwang in der gegenwärtigen Entwicklungsphase der Europäischen Gemeinschaft auch als eine adaequate Form internationaler Problemlösung verstehen kann, die der Aufgabenbreite und einstweiligen Heterogenität der Gemeinschaft bis auf weiteres angepasst ist:

"Der grosse Prozess ökonomisch-technischer Fortschrittlichkeit, der die Territorialität der europäischen Staaten in regionalen und sektoralen Schritten und Zügen aufgliedert, wesentliche überlieferte Staatsaufgaben durch 'Funktionsnahme' (Bülck) organisatorisch in Sekundärverbänden integriert hat, findet in überlieferter Verfassungsgestalt der Bundesstaatlichkeit und des Staatenbundes des Entwurfs keine adaequate Formgebung. Ihr mangelt es an 'Volk', an systembejahendem Bereitschafts- und Gemeinschaftsgefühl, an Repräsentationsvermittlung durch Wahlakt. Der Funktionszuwachs des die Staaten transzendierenden Verbandes...macht die Mitgliedstaaten zu 'Halbstaaten', entmachtet ihre Parlamente. Die Legitimität des Verbandes beruht primär auf seiner Rechtsverfassung, seiner Rechtsordnung, seinem Rechtsverfahren; sein Entscheidungsprozess vollzieht sich in der Auseinandersetzung zwischen Sachverstand und Sachzwängen, deren Lösung letztlich politische Entscheidungen in der Auseinandersetzung der Verbandsmitglieder erfordert und nicht einem auf Sachverstand und Gemeinschaftswohl verpflichteten unabhängigen Verbandsorgan überantwortet wird."⁸⁶

b) Auswirkungen auf das Legitimationsniveau

17. Auch wenn man nicht allen Positionen des obigen Zitats zustimmt - es lässt eine gewisse Neigung des Autors erkennen, auch auf Dauer mehr auf Effizienz und Rechtsstaatlichkeit der Gemeinschaft, denn auf parlamentarisch-demokratische Strukturen als Quelle ihrer Legitimation zu setzen⁸⁷ - so gibt es doch mit Blick auf etwaige negative Legitimationsfolgen supranationaler Parlamentarisierung einiges zu denken:

Ein erster Gesichtspunkt ist die Effizienz des EG-Systems. Die Stabilität seines Verflechtungscharakter deutet darauf hin, dass es sich gewissermassen auf die intergouver-

nementale und transnationale Konzertierung eingespielt hat. Dieses zum Teil bereits aus der Warte nationaler Souveränität gedeutete Phänomen hat auch einfachere Gründe, die mit gebotener Verfahrensrationalität zusammenhängen. Die Rechtsetzungsaktivitäten der Europäischen Gemeinschaft betreffen in der Regel hochspezifische, nicht selten technisch-administrative Materien, die in den Mitgliedstaaten kaum durch Parlamentsgesetze, sondern durch Rechtsakte der Exekutiven geregelt würden, da sie als Domäne der Experten angesehen werden (und auch die Regelungskapazität der Parlamente überstrapazieren würden). Hinzu kommt, dass für den Vollzug der gemeinschaftlichen Rechtsakte, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten zuständig sind. Der sich zwischen Brüssel, den zwölf Hauptstädten (gegebenenfalls auch den Zentralen regionaler Untergliederungen) und den Interessenverbänden abspielende Konzertierungsprozess hat so betrachtet die positive Funktion, die Sachgerechtigkeit und die spätere Implementation der gemeinschaftlichen Regelungen zu sichern⁸⁸. Eine nachhaltige Durchbrechung des bisherigen Konzertierungssystems, gerade auch durch Mitentscheidungsrechte des um Profil ringenden Europäischen Parlaments, könnte erhebliche Störungen verursachen, die die Effizienz der Gemeinschaft und damit langfristig auch ihre Akzeptanz seitens der Bevölkerungen der Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte. Dass die Einflussnahme des Parlaments nicht selten auch den positiven Effekt hat, dass gewisse Interessenskartelle zwischen Staat und Wirtschaft durchbrochen werden, soll hier nicht verschwiegen werden. Es gibt dazu gerade in der jüngsten Zeit einige Beispiele⁸⁹.

Von sehr viel subtilerer Natur ist die Frage, ob die generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und dessen Co-Dezision mit einem übernationalen, unabhängigen Parlament, nicht auch die Akzeptanzbereitschaft der Bürger der Mitgliedstaaten überfordern würde⁹⁰. Die Problematik wird deutlich, wenn man sich an der innerstaatlichen Diskussion

über die "Krise der Mehrheitsdemokratie"⁹¹ orientiert, die in ihren politischen Ursachen recht wenig mit dem Demokratisierungsproblem der Gemeinschaft zu tun zu hat. Allerdings sind die im Zuge dieser Diskussion offengelegten Kriterien der Bereitschaft, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, verallgemeinerungsfähig und damit auch auf das gemeinschaftliche Demokratisierungsproblem übertragbar: So setzt die Akzeptanz innerstaatlich wie auf Gemeinschaftsebene das Bewusstsein kollektiver Identität⁹² voraus und die damit verbundene relative Sicherheit, dass die Mehrheit keine für die Minderheit unakzeptablen Entscheidungen trifft, weil man gemeinsame Wertvorstellungen hat oder auf die Fairness der Kollektivmitglieder vertrauen darf, dass diese ihre Mehrheit nicht missbrauchen. Ob ein solcher Grad kollektiver Identität im schnell gewachsenen Europa der Zwölf bereits erreicht ist, wird man mit Fug und Recht bezweifeln dürfen. Sicherlich ist die Gemeinschaft auf dem Weg dorthin. Für einige Zeit dürfte aber die Feststellung Ipsens zutreffend sein: "Ihr mangelt es an 'Volk', an systembejahendem Bereitschafts- und Gemeinschaftsgefühl"⁹³. Die Gefahr, dass unter diesen Voraussetzungen der Gewinn an formal-demokratischer Legitimation der Gemeinschaft durch Einbussen an sozialer Legitimation mehr als nur aufgezehrt würde, verwirklichte man die Demokratisierungspläne des Europäischen Parlaments zu früh, liegt auf der Hand. Die Wahl eines Europäischen Parlaments mit "echten" parlamentarischen Kompetenzen mag die Entstehung eines europäischen Gemeinschaftsgefühls fördern, es kann dieses aber nicht schaffen. Politisches Fingerspitzengefühl ist insoweit geboten.

c) Auswirkungen auf das politische Klima im Parlament

18. Nicht minder subtil ist die letzte, hier nur anzudeutende Ueberlegung⁹⁴, welche Folgen eine Ausstattung des Europäi-

schen Parlaments mit umfassenden Co-Dezisionsrechte für sein eigenes Rollenverständnis haben könnte. Gegenwärtig kann das politische Klima im Europäischen Parlament als ausgesprochen integrationsfreundlich bezeichnet werden. Mehr noch als die Kommission, die vor allem die ökonomische Integration im Auge haben und in Zusammenarbeit mit dem Rat primär an Handlungseffizienz orientiert sein muss, versteht sich das Europäische Parlament als "integrationspolitisches Gewissen Europas", das beharrlich auf die politische Einigung hinzuwirken hat. Diese Rollenverteilung zwischen Mikro- und Makropolitik, zwischen primär ökonomischer und primär politischer Interessenartikulation hat sich in den letzten Jahren als recht fruchtbar erwiesen, wie vor allem die Entstehungsgeschichte der Einheitlichen Europäischen Akte zeigt. Es fragt sich, ob dieser "europäische Ethos", der die Forderungen des Europäischen Parlaments überhaupt erst beflügelt, mit der Erfüllung eben dieser Forderungen nicht auch wieder verloren ginge oder zumindest beeinträchtigt würde. Auch hier handelt es sich wieder um ein - ebenfalls nur vordergründiges - Paradox: Denn es lässt sich durchaus denken, dass in dem Masse, in dem das Europäische Parlament an politischem Gewicht gewinnt, sich der integrationspolitische Spielraum der Abgeordneten verringert. Als Mitglieder ihrer nationalen Parteien sind die Abgeordneten (wollen sie wiedergewählt werden!) im Prinzip gezwungen, sich am politischen Kompromiss der jeweiligen nationalen politischen Kräfte zu orientieren. Dabei ist der Anpassungsdruck um so grösser, je folgenreicher die Entscheidungen für die Mitgliedstaaten im einzelnen sind. Ein Parlament mit umfassenden Mitentscheidungskompetenzen dürfte daher ein Parlament sein, in das zwar vermehrt die politische Elite der Mitgliedstaaten Einzug hält, dies aber um den Preis ihrer stärkeren Orientierung an dem im Rat ausgehandelten Kompromissen der nationalen Regierungen. Dieser Aspekt, der sich von den anderen unterscheidet, weil er kein unmittelbares Legitimationsproblem darstellt, sei wegen der Kopplung der

Demokratisierungsstrategie des Europäischen Parlaments mit der Verwirklichung einer Europäischen Union hier am Schluss erwähnt.

VII. Résumé und einige Schlussfolgerungen

19. Die Europäische Gemeinschaft befindet sich angesichts ihres demokratischen Defizits in einer geradezu dilemmatischen Situation. Einerseits muss der Prozess der Verlagerung von Staatsaufgaben auf die Ebene der Gemeinschaftsorgane im Prinzip fortschreiten, um die bisherigen Aufgaben erfüllen zu können und den Zielen einer Wirtschafts- und Währungsunion⁹⁵ sowie einer Politischen Union zumindest näher zu kommen (inwieweit diese Zielsetzungen inzwischen schon auf Sachzwängen beruhen - man denke etwa an die globalökonomische Konkurrenzsituation - sei dahingestellt); andererseits lassen es die Art und die Komplexität der gemeinschaftlich zu bewältigenden Aufgaben sowie das Fehlen eines ausreichenden Masses an kollektiver Identität, an Gemeinschaftsbewusstsein, es aber gegenwärtig noch nicht zu, die intergouvernementale Steuerung des Gemeinschaftsprozesses dem Grunde nach aufzuheben. Eine genuin gemeinschaftliche Parlamentarisierung des Gemeinschaftsprozesses bedarf sozio-politischer Voraussetzungen, die sie selber nicht schaffen kann. Unter diesen Umständen wird der europäische Integrationsprozess auch weiterhin, jedenfalls auf absehbare Zeit, mit einem Bedeutungsverlust des herkömmlicher Formen parlamentarischer Demokratie einhergehen. Insbesondere wird der Verlust an nationaler parlamentarisch-demokratischer Substanz nicht durch einen Zuwachs an parlamentarisch-demokratischer Substanz auf der Ebene der Gemeinschaftsorgane ausgeglichen werden. Eine volle Parlamentarisierung des EG-Systems dürfte erst dann möglich

sein, wenn es in einen europäischen Bundesstaat umgewandelt worden ist, ein Ziel, das nicht nur äusserst voraussetzungsreich, sondern auch zweifelhaft ist, besinnt man sich auf die ursprüngliche Idee der Supranationalität, die ja gerade eine Alternative zur überkommenen Staatlichkeit sein sollte.

20. Angesichts dieses Dilemmas muss eine Demokratisierungsstrategie für die Europäische Gemeinschaft der Versuchung widerstehen, sich ideologisch von Wunschbildern gefangen nehmen zu lassen. Das demokratische Defizit ist zu ernst, zu unakzeptabel, als dass seine Behebung integrationspolitischen Bedürfnissen oder gar Experimenten untergeordnet werden dürfte. Zwei prinzipielle Demokratisierungsstrategien bieten sich an und sind miteinander zu verbinden:

Zunächst wird man eine stärkere Nutzung aller zur Verfügung stehenden Legitimationsressourcen anstreben müssen. Insbesondere sind den Parlamenten aller politischen Ebenen grössere Entfaltungsmöglichkeiten auf dem Gebiet der Integrationspolitik einzuräumen (wozu die meisten nationalen Parlamentarier allerdings erst einmal motiviert werden müssten). Dabei ist den Eigenarten der EG-Rechtsetzung Rechnung zu tragen. Ihre vorwiegend technisch-administrativen Materien lassen es als unangebracht erscheinen, würden die Parlamente sich in das tägliche Normungsgeschäft einschalten wollen. Die Folgen wären neben einer erheblichen Verzögerung des Entscheidungsprozesses nur ein Verlust an parlamentarischer Distanz und damit langfristig auch Substanz und Autorität. Parlamente haben andere Funktionen als sich in bürokratische Entscheidungsprozesse zu verstricken. Dagegen sollten die wesentlichen integrationspolitischen Schritte, etwa die Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen durch dynamisierende Rechtsetzung oder Einzelakte von besonderer Bedeutung eine ihrer politischen, ökonomischen, ökologischen oder sonstigen Bedeutung angemessene Aufmerksamkeit erfahren. Einzelheiten können hier nicht diskutiert werden⁹⁶. Es geht zunächst nur

darum, dass Leitbild einer möglichst pluralistischen Demokratisierung des EG-Systems auf parlamentarischer Grundlage zu entwickeln, zu der es für grosse politische Systeme⁹⁷ bislang keine überzeugende Alternative gibt. Als dem gegenwärtigen Verflechtungscharakter des EG-Systems angemessene Demokratisierungsmethode, schliesst diese nicht aus, dass zugleich auch die Umwandlung des EG-Systems in eine perfektere politische Gemeinschaft angestrebt wird, in dem dann auch das Europäische Parlament weiterreichende Kompetenzen haben könnte als es auf absehbare Zeit möglich ist. Insbesondere in Strassburg wird man daher durchaus Doppelstrategien verfolgen können, ohne sich dadurch unglaublich zu werden⁹⁸.

Diese Demokratisierungsstrategien werden den Verlust an parlamentarisch-demokratischer Substanz in den Mitgliedstaaten aber nicht völlig ausgleichen können. Der primär exekutive Charakter des Gemeinschaftsprozesses lässt sich unter den Bedingungen gemeinschaftlicher Politikverflechtung nicht aufheben, nur stärker parlamentarisch rückbinden und kontrollieren. Das rigorose Mandatsmodell des dänischen Folketing⁹⁹ würde bei Uebernahme durch alle Mitgliedstaaten wohl zum Zusammenbruch des gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesses führen. Aus diesem Grunde sind alle Demokratisierungsstrategien mit Bemühungen zu verknüpfen, dem im Prinzip inzwischen akzeptierten Subsidiaritätsgrundsatz auch in der Praxis Nachdruck zu verleihen¹⁰⁰. Der Gemeinschaft sind gerade auch mit Blick auf das Demokratieprinzip nur solche Aufgaben zu übertragen, die innerstaatlich oder im Wege zwischenstaatlicher Koordination nicht befriedigend wahr genommen werden können. Der Grundsatz der Subsidiarität ist nicht nur eine Gestaltungsmaxime zum Schutz politischer und kultureller Vielfalt. Als Autonomieprinzip hat der Grundsatz auch eine eminent demokratische Funktion. Er schützt die demokratische Substanz im Europa der Zwölf sozusagen im Vorfeld. Auch die von der Subsidiaritätsidee inspirierten Deregulierungs- und Dezentralisierungsstrategien, die in der Gemeinschaft allmählich

in Gang kommen¹⁰¹, haben eine demokratische Funktion. Sie geben der Gemeinschaft demokratische Substanz zurück, wo ihre Organe in unnötigem Aufgabenzuwachs "über das Ziel hinausgeschossen sind". Pluralismus und pluralistische Demokratie sowie Subsidiarität müssen Leitbilder der Gemeinschaft sein, da sie am besten die Bedürfnisse der europäischen Integrität mit der rechtlichen, politischen und kulturellen Notwendigkeit demokratischer Ordnung in Einklang bringen, denn:

" L'Europe sera pluraliste ou ne sera pas; l'Europe sera européenne ou ne sera rien."¹⁰²

Anmerkungen

- 1 Art. 8 EEA.
- 2 Siehe zur Bedeutung von Leitbildern für den europäischen Integrationsprozess H. Schneider, Leitbilder der Europapolitik, 1977.
- 3 Klassisch W. Hallstein, Der unvollendete Bundesstaat, 1969; symptomatisch die spätere Umbenennung des Buches in "Die Europäische Gemeinschaft" (seit 4. Aufl.).
- 4 Weissbuch der EG-Kommission über die Vollendung des Binnenmarktes, KOM(85) 310 endg. vom 14. 6. 1985.
- 5 R. Bieber/R. Dehousse/J. Pinder/J.H.H. Weiler, Back to the Future: Policy, Strategy and Tactics of the White Paper on the Creation of a Single European Market, in: dies. (Hrsg.), 1992: One European Market? A Critical Analysis of the Commission's Internal Market Strategy, 1988, S. 13 ff.
- 6 H. Mayrzedt, Eine Zwischenbilanz der europäischen Integration: Diagnosen und Strategien, Aussenwirtschaft 43 (1988), S. 305 ff., 308f.
- 7 Siehe zur eigendynamischen "market integration from below" J. Pelkmans, Market Integration in the European Community, 1984, S. 4 ff.
- 8 Insbesondere die Gemeinschaft selbst betont stets die "Irreversibilität" der durch Binnenmarktinitiative und Einheitliche Europäische Akte eingeleiteten Entwicklung; siehe den jüngsten Bericht der EG-Kommission über den Stand der Arbeiten zur Verwirklichung des Binnenmarktes, KOM(88), 650 endg. vom 2./3. 12. 1988.
- 9 Mit Blick auf die "soziale Dimension" des Binnenmarktes ist bereits von einem "Weissbuch II" die Rede, siehe Europa-Forum Nr. 3/89 vom 13. - 17. 3. 1989, S. 4.
- 10 Siehe Th. Bruha, Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Deregulierung durch "Neue Strategie?", Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 46 (1986), S. 1 ff.
- 11 Dazu jüngst V. Curzon-Price, Le principe de la reconnaissance mutuelle, in: R. Ruffieux (Hrsg.), La Dimension Européenne dans l'avenir Suisse, 1989 (in Vorbereitung).
- 12 So im Fall der jüngst "unter Dach und Fach gebrachten"

gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen nach einer Mindeststudiendauer von 3 Jahren, der nicht eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Studienprogramme vorangegangen ist, siehe Europa-Forum (Anm. 9), Europawahl-Beilage, S. 4.

13 Siehe zu den wichtigsten Neubestimmungen H.J. Glaesner, Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art. 149 Abs. 2 EWGV), Europarecht 23 (1988), S. 121 ff.

14 Kritisch insbesondere P. Pescatore, Die "Einheitliche Europäische Akte". Eine ernste Gefahr für den Gemeinsamen Markt, Europarecht 21 (1986), S. 153 ff.

15 Art. 3, 32 EEA.

16 A. Riklin, Schweizer Demokratie und EWG, Schweizer Rundschau 3/1972, S. 169 ff., 176.

17 Eingehend dazu R. Bieber/G. Ress (Hrsg.), Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law. Die Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Lichte nachfolgender Praxis der Mitgliedstaaten und der EG-Organe, 1987.

18 Debatte des Europäischen Parlaments über eine "Strategie für die Europäische Union" vom 15. 2. 1989, zitiert nach Das Parlament, Heft 15 vom 7. 4. 1989, S. 8.

19 Redaktion Das Parlament, *ibid.*

20 Voller Wortlauf in EUROPE (Agence internationale d'information pour la presse), Nos. 1542/1543 vom 26. 1. 1989.

21 Dazu jüngst P. Ludlow, Beyond 1992. Europe and Its Western Partners, CEPS (Centre for European Policy Studies) Paper N. 38, Brüssel 1989.

22 EUROPE (Anm. 20), S. 8 (Hervorhebung vom Verf.).

23 ABl. C 77 vom 19. 3. 1984, S. 33.

24 Entschliessungen zur EEA vom 16. 1. 1986, ABl. C 36 vom 17. 2. 1986, S. 144, und vom 11. 12. 1986, ABl. C 7 vom 12. 1. 1987, S. 83.

25 ABl. C 190 vom 20. 7. 1987, S. 71.

26 Präambel, Abs. 2.

27 Siehe insbesondere Art. 23 Abs. 3, 36 - 38 des Unionsentwurfs 1984 (Anm. 23).

28 Siehe Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat (Dooge-Bericht) vom 29./30. 3. 1985, Text u.a. in: Europa-Archiv 9/1985, D 240 ff.

29 Ausnahmen bestätigen die Regel. Siehe zur dezidierten Zustimmung des belgischen Parlaments und des italienischen Senats die Entschliessung des Europäischen Parlaments zu den Verfahren für die Ratifizierung der Einheitlichen Europäischen Akte in den nationalen Parlamenten und zur Verwirklichung der Europäischen Union vom 23. 10. 1986, Ziffer 1, Text u.a. in BT Drs. 10/6454 vom 13. 11. 1986.

30 Nach der ersten europäischen Direktwahl 1979 und dem Wegfall von Doppelmandaten im nationalen und Europa-Parlament wurde nach langen Ueberlegungen zu Beginn der 10. Wahlperiode die paritätisch aus 22 Mitgliedern des Bundestages und des Europäischen Parlaments zusammengesetzte Europa-Kommission eingerichtet. Sie sollte die Funktionen eines Ausschusses und einer Enquete-Kommission verbinden und europapolitische Themen von grundsätzlicher Bedeutung aufgreifen. Ausführlich zu diesem Modell P. Mehl, Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestages. Eine Einrichtung interparlamentarischer Zusammenarbeit, 1987.

31 Elfter Bericht und Empfehlung der Europa-Kommission zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament - Drs. 1/1423 - Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, BT Drs. 10/5271 vom 27. 3. 1986, S. 5 f., 25 ff.

32 Text in: Europäische Zeitung, März 1989, S. 3.

33 Insbesondere mit Blick auf die unscharfe Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedern sowie der sehr weitgehenden Finanzautonomie der Union. Die einschlägigen Stellungnahmen der Bundestagsausschüsse, der Bundesregierung, und Vertretern der Länder sind als Drucksachen der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft (IPA), Bonn, Bundeshaus, erhältlich; zum Teil sind sie auch wiedergegeben in R. Hrbek/U. Thaysen (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, 1986.

34 Wegen des Enquete-Auftrages der Europa-Kommission fanden Beschlüsse des Bundestages über ihre Entschliessungen nicht statt. Sie sollten lediglich "Anregungen zum Nachdenken" sein. Entsprechend macht sich der Bundestag im Beschluss vom 19. 1. 1989 auch nur den "Stand der Meinungsbildung zu eigen, wie er in der von der Europa-Kommission...beschlossenen Empfehlung...zusammen mit der dort wiedergegebenen Minderheitsmeinung (Drs. 10/5271) zum Ausdruck kommt" (Abs. 4).

35 Entschliessung zur Strategie des Europäischen Parlaments

im Hinblick auf die Schaffung der Europäischen Union vom 16. 2. 1989, Text in Europäische Zeitung, März 1989, S. 3: "Das Europäische Parlament, ...kündigt an, dass es ohne die institutionellen Reformen, die notwendig sind, um die Gemeinschaft effizienter und demokratischer zu gestalten, und ohne einen entscheidenden Fortschritt auf dem Weg zur Europäischen Union keinen Beitrittsvertrag mit einem neuen Staat billigen könnte;..." (Ziffer 9 der Entschliessung). Siehe auch die der Entschliessung zugrunde liegenden Berichte von F. Herman, EP-Dok. A2-0332/88, und H.-J. Seeler, EP-Dok. A2-348/88, 21. 12. 1988.

36 141:52:29.

37 Nach Informationen der Europäischen Zeitung, *ibid.*

38 Siehe etwa die Konstituierung der sog. Bruges Group europäischer Wissenschaftler und Politiker, benannt nach der umstrittenen Rede der britischen Premierministerien Margaret Thatcher vor dem Europa-Kolleg in Brügge am 20. 9. 1988 (Neue Zürcher Zeitung vom 21. 9. 1988, S. 2) mit Sitz des Sekretariates in London.

39 Siehe Th. Bruha/H. Kindermann, Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft, Zeitschrift für Gesetzgebung 1 (1986), S. 293 ff., 300 ff.

40 Siehe insbesondere J.H.H. Weiler, The Community System: The Dual Character of Supranationalism, in: Yearbook of European Law 1 (1981), S. 267 ff.

41 Eingehend zum gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess S. Krislov/C.-D. Ehlermann/J.H.H. Weiler, The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community, in: M. Cappelletti/M. Seccombe/J.H.H. Weiler (Hrsg.), Integration Through Law. Europe and the American Experience, Vol. 1, Book 2, 1986, S. 3 ff.

42 Weiler (Anm. 39), S. 292.

43 Bruha/Kindermann (Anm. 39), S. 300.

44 Der Rat ist nach der Neuregelung nicht generell, sondern nur für die Binnenmarktsetzung zu Mehrheitsentscheidungen verpflichtet (Art. 100 a Abs. 1 EWGV); und dort auch nicht ausnahmslos (vgl. Abs. 2), ferner nur unter gleichzeitiger Einräumung von Sonderrechten für überstimmte Staaten (Abs. 4). Schliesslich ist der "Luxemburger Kompromiss" von 1966 nicht aufgehoben worden (vgl. dagegen Art. 23 Abs. 3 des Unionsentwurfs des Europäischen Parlaments); überwiegend ist seine Weitergeltung von den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten ausdrücklich bekräftigt worden, siehe die

Hinweise auf die parlamentarischen Drucksachen bei B. Langeheine, Rdnr. 37 zu Art. 100 a, in: E. Grabitz Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 1987 ff.

45 Siehe Th. Bruha/W. Münch, Erweiterung der Durchführungsbefugnisse der Kommission, Neue Juristische Wochenschrift 40 (1987), S. 542 ff.

46 So auch J.H.H. Weiler, Parlement européen, intégration européenne, démocratie et légitimité, in: J.-V. Louis/D. Waelbroeck (Hrsg.), Le Parlement européen dans l'évolution institutionnelle, 1988, S. 325 ff., 327. Dieser Artikel hat den Anstoß zur vorliegenden Studie gegeben; Prof. Weiler sei für die frühe Ueberlassung des Manuskripts herzlich gedankt.

47 So aber wohl die Motivation des Europäischen Parlaments, vgl. Strategieentschliessung (Anm. 25).

48 So auch implizit Erwägung I der Strategieentschliessung

49 Siehe im einzelnen Chr. Starck, Grundrechtliche und demokratische Freiheitsidee, in: J. Isensee/P. Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 1987, S. 3 ff.

50 E.-W. Böckenförde, Demokratie als Verfassungsprinzip, *ibid.*, Bd. I, 1987, S. 887 ff., 894.

51 Siehe Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Bd. 47, S. 253 ff., 275.

52 W. Becker, Elemente der Demokratie, 1985, S. 3.

53 Das subjektive Element der Anerkennungswürdigkeit ist unverzichtbar, da andererseits aus der Akzeptanz von Unrechtsregimen (3. Reich!) auf deren Legitimität geschlossen werden müsste. Akzeptanz begründet nicht schon Legitimität (nicht differenzierend dagegen Weiler /Anm. 46/, S. 333). Siehe hierzu auch den Disput zwischen J. Habermas und N. Luhmann in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie Beiheft 15, 1981.

54 Begriff nach Weiler, *ibid.*

55 Siehe zu diesen Verständnisvarianten Th. Würtenberger, Legalität, Legitimität, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 3, 1987, S. 873 ff.

56 Eine Meinungsumfrage über die Wünschbarkeit von Integrationsfortschritten durch direkte Wahlen ergab einmal eine Zustimmung von 60 %, wobei aber nur 30 % der Befragten ungefähre Vorstellungen von den Funktionen des Europäischen Parla-

ments hatten; kritisch auch Weiler (Anm. 46), S. 341.

57 Böckenförde (Anm. 50), S. 896.

58 Siehe hierzu J.Abr. Frowein, Die rechtliche Bedeutung des Verfassungsprinzips der parlamentarischen Demokratie für den europäischen Integrationsprozess, Europarecht 18 (1983), S. 301 ff., 305 f.

59 E. Klein, Entwicklungsperspektiven für das Europäische Parlament, Europarecht 22 (1987), S. 97 ff., 101.

60 Erwägung L der Strategieerklärung (Anm. 25).

61 Böckenförde (Anm. 50), S. 896 ff., 900 ff.

62 Böckenförde, *ibid.*, S. 897 f.

63 Böckenförde, *ibid.*, S. 900 f.

64 P. Kirchhof, Mittel staatlichen Handelns, in: Handbuch des Staatsrechts (Anm. 50), Bd. III, 1988, S. 121 ff., 201 ff.

65 Kirchhof, *ibid.*, S. 202.

66 So auch Klein (Anm. 59), S. 101, und K. Haensch, Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Europa-Archiv 22 (1986), S. 191 ff., 195 ff.

67 Anm. 23.

68 S. 2 der Entschliessung (Anm. 31).

69 Siehe A. Tizzano, Lo sviluppo delle Competenze Materiali delle Comunità Europee, Rivista di Diritto Europeo 21 (1981), S. 139 ff.; kritisch zu den Ausmassen der dynamisierenden Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vor allem H. Rasmussen, On Law and Policy in the European Court of Justice, 1986; siehe dazu auch J.H.H. Weiler, The Court of Justice on Trial, Common Market Law Review 24 (1987), S. 555.

70 Siehe dazu das Sonderheft 1976 der Zeitschrift Europarecht mit Beiträgen von U. Everling, I. Schwartz und Chr. Tomuschat.

71 Die kleineren Staaten sind im Europäischen Parlament bekanntlich überproportional repräsentiert (siehe Art. 2 des Beschlusses über die Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. 9. 1976, ABl. L 278 von 1976, S. 1.). Entsprechend führt Art. 1 des Beschlusses das Prinzip der Wahlgleichheit nicht an. Nach Klein

(Anm. 59), S. 103 f. ist dies ein rechtlicher Hinderungsgrund für umfassende Mitentscheidungsrechte des Parlaments, da parlamentarische Repräsentation rechtliche Egalität voraussetze; a.A. die Europa-Kommission des Bundestages (Anm. 31), S. 5 f.

72 So wohl auch Klein, *ibid.*, S. 101.

73 Ziffer 6 und 7 der Entschliessung (Anm. 35).

74 Rede vom 17. 1. 1989 (Anm. 20), S. 6.

75 Nachweise bei E. Grabitz/O. Schmuck/S. Steppat/W. Wessels, Direktwahl und Parlamentarisierung. Eine Funktionsbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, 1988, S. 569 ff.

76 Grabitz u.a., *ibid.*

77 Siehe zu den "Scrutiny"-Verfahren der Europaausschüsse des House of Commons und des House of Lords T.St.J. Bates, The Scrutiny of European Secondary Legislation at Westminster, European Law Review 1 (1975), S. 22 ff.; zu Einzelheiten und der neueren Entwicklung House of Commons, First Special Report from the Select Committee on European Legislation, Session 1983-84, HC 527-126-iv, sowie House of Lords Fact Sheet No. 2, The House of Lords and the European Communities, HL Journal and Information Office, 6. Aufl. 1984. Die effizienteste Kontrolle wird zweifellos vom "Select Committee on the European Communities" des House of Lords geleistet, das (symptomatisch für das Demokratisierungsproblem?) seinerseits allerdings nicht demokratisch legitimiert ist, da ihm die Lords kraft Standes angehören.

78 Siehe zur faktischen Weisungsabhängigkeit der dänischen Ratsmitglieder vom "Marketsudvalg" (Marktausschuss) des Folketing H. Schumann, Dänemark in der Gemeinschaft. Bestimmungsfaktoren und Handlungsspielräume dänischer EG-Politik, SWP-Ebenhausen, 1985.

79 Siehe G. Ress, Das deutsche Zustimmungsgesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte - Ein Schritt zur "Föderalisierung" der Europapolitik, Europäische Grundrechte Zeitschrift 14 (1987), S. 361 ff., 363 ff.; zur Beteiligung der deutschen Bundesländer an der EG-Rechtsetzung allgemein Hrbek/Thaysen (Anm. 33).

80 Siehe A. Brück, Europäische Integration und Entmachtung des Deutschen Bundestages: Ein Unterausschuss ist nicht genug, Zeitschrift für Parlamentsfragen 19 (1988), S. 220 ff.

81 Anstelle der Europa-Kommission ist am 20. 5. 1987 ein "Unterausschuss für Fragen der EG" eingesetzt worden (13 or-

dentliche, 13 stellvertretende Mitglieder, z.T. der Fachausschüsse, jedoch mindest 14, also die Mehrheit, vom Auswärtigen Ausschuss). 13 deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie 13 weiteren als Stellvertretern wurde durch vorläufige Ausnahmeregelung die Teilnahme an den Sitzungen des Unterausschusses gestattet, aus verfassungsrechtlichen Gründen allerdings ohne Stimm- und Antragsrecht (im Unterschied zur Europa-Kommission, in der Gleichberechtigung herrschte). Kritisch zur Neuregelung Brück, *ibid.*

82 So vor allem die Qualifizierung der Integrationspolitik durch die deutschen Bundesländer, Nachweise öffentlicher Stellungnahmen bei Hrbek/Thaysen (Anm. 33), S. 215 ff. (Dokumente und Materialien), etwa S. 267.

83 Insbesondere das mittelfristige Planziel einer Europäischen Union (Art. 1 EEA) ist ein deutlicher Formelkompromiss, der die Entwicklung bewusst offenlässt.

84 Eingehend dazu Grabitz u.a. (Anm. 75), S. 58 ff.

85 *Ibid.*, S. 62.

86 Zum Parlaments-Entwurf einer Europäischen Union, *Der Staat* 24 (1985), S. 325 ff., 345 (Hervorhebung vom Verf.).

87 In diesem Sinn auch die berühmten Worte von J.H. Kaiser: "Es ist der Beruf unserer Zeit, einen europäischen Rechtsstaat zu schaffen...Es ist nicht der Beruf unserer Zeit, eine parlamentarische Demokratie in den Europäischen Gemeinschaften zu errichten." Siehe *Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften*, Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer 23 (1966), S. 1 ff., 28, 33.

88 Siehe zur Implementationsproblematik Bruha/Kindermann (Anm. 39), S. 306 ff.

89 Vgl. etwa die jüngste "EG-Autoabgasdebatte", in deren Verlauf das Parlament mit gewissem Erfolg auf eine Verschärfung der zulässigen Emissionswerte hinzuwirken scheint, *Neue Zürcher Zeitung* vom 13. 4. 1989, S. 37.

90 Weiler (Anm. 46), S. 335 ff.

91 B. Guggenberger/C. Offe (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, 1984.

92 Guggenberger/Offe, *ibid.* S. 10; Becker (Anm. 52), S. 57; zu den historischen Vorläufern in der politischen Philosophie (u.a. J. Locke) siehe Guggenberger /Offe, *ibid.*

93 Anm. 86.

94 Sie ist, soweit bekannt, zum ersten mal von Weiler ange-
stellt worden (Anm. 46), S. 343 ff.

95 Siehe dazu den kürzlich vorgestellten Bericht zur Wäh-
rungsunion des "Delors-Komitees", Neue Zürcher Zeitung vom
18. 4. 1989, S. 35.

96 Siehe hierzu die gründliche Studie von Grabitz u.a.
(Anm. 75), die sich zwar ausschliesslich mit den systemge-
rechten Funktionen des Europäischen Parlaments befasst. Die
Kriterien die sie entwickeln, insbesondere die grobe Funk-
tionengliederung in Politikgestaltungs-, Systemgestaltungs-
und Interaktionsfunktion (S. 84 ff.) lassen sich aber auch
auf die nationalen Parlamente übertragen. Diese Funktionen
sind zu effektivieren soweit hierdurch nicht der gemein-
schaftliche Entscheidungsprozess nachhaltig gestört wird.
Wichtige Hinweise auf parlamentarische Gestaltungsmöglich-
keiten in der real existierenden "Gemeinschafts- und Koordi-
nierungsdemokratie" finden sich auch bei Klein (Anm. 71), S.
108 ff.

97 Insbesondere neo-korporatistische Formen der Demokratie
dürften in grossen politischen Systemen zu einer gefährlichen
Veränderung des Interessengleichgewichts zugunsten mächtiger
Partikularinteressen führen. Die Europäische Gemeinschaft
selbst bietet für dieses Phänomen genügend Beispiele, siehe
im einzelnen N. Reich, Förderung und Schutz diffuser Interes-
sen durch die Europäische Gemeinschaft, 1987.

98 Dies legen Grabitz u.a. (Anm. 75), S. 650 ff., dem Euro-
päischen Parlament sogar nahe.

99 Vgl. Anm. 78.

100 Siehe die Legaldefinition in Art. 130 r Abs. 4 EWGV, die
den Grundsatz allerdings viel zu schwach formuliert: " Die
Gemeinschaft wird im Bereich der Umwelt insoweit tätig, als
die in Absatz 1 genannten Ziele besser auf Gemeinschaftsebene
erreicht werden können als auf der Ebene der Mitgliedstaa-
ten."; siehe ferner Kommissionspräsident Delors (Anm. 22), S.
11.

101 Siehe zur Deregulierungsproblematik Bruha (Anm. 10); zur
Dezentralisierung des EG-Systems C.-D. Ehlermann, Ein Plä-
doyer für die dezentrale Kontrolle der Anwendung des Gemein-
schaftsrechts durch die Mitgliedstaaten, in: F. Capotorti
u.a. (Hrsg.), Du droit international au droit de l'intégra-
tion: Liber amicorum Pierre Pescatore, 1987, S. 205 ff.

102 Delors (Anm. 22), S. 11.