

Integrationstheorie und Integrationspraxis in Westeuropa:
DIE HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE DEMOKRATISCHE
LEGITIMATION EINES INTEGRATIONSPROZESSES

Inauguraldissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Dr. phil.,

vorgelegt dem Fachbereich 12
- Sozialwissenschaften -
der Johannes Gutenberg-Universität
Mainz

von

William Porath
aus Temuco (Chile)

Mainz
2002

Referent:

Korreferent:

Tag des Prüfungskolloquiums: 3. April 2002

Meiner Familie

und allen, die dazu gehören

DANKSAGUNG

Mein besonderer Dank gilt an dieser Stelle Herrn Univ. Prof. Dr. _____ nicht nur für die Überlassung des Themas, die Betreuung der Arbeit und die Erstellung des ersten Gutachtens, sondern hauptsächlich für alles, was ich im Bereich Integration von ihm gelernt habe.

Herrn Univ. Prof. Dr. _____ möchte ich für die Abfassung des zweiten Gutachtens danken. Hier will ich den verstorbenen Dr. _____ nennen, mit dem ich die ersten Ideen und Thesen meiner Arbeit diskutiert habe.

Besonderen Dank bin ich der "Konrad-Adenauer-Stiftung" schuldig, die meinen ersten Aufenthalt in Deutschland finanziell gefördert hat. Bei meinen Kollegen der Päpstlichen Katholischen Universität in Santiago de Chile bedanke ich mich für die Forderung, diese Dissertation zu beenden.

Bei den vielen Freunden in Deutschland, die uns eine neue Heimat hier geschaffen haben, möchten meine Familie und ich uns bedanken. Von ihnen will ich an der Stelle zwei nennen: F. _____ Dunkel und Dr. V. _____ Schmitt. Insbesondere bedanke ich mich bei ihnen für die idiomatische Korrektur der schriftlichen Arbeit. Auch Frau M. L. _____ soll hier benannt werden.

Ich danke meinen Eltern und Schwiegereltern für ihre Unterstützung während meines gesamten Studiums. Meiner Ehefrau Paulina-Yaeko Mabe und meinen Kindern Keiko und José Francisco danke ich für die Unterstützung und für die große Liebe, die sie mir entgegenbringen.

Bei Dir, meinem Gott, bedanke ich mich für alle diese Menschen, die Du als Zeichen Deiner Liebe für mich auf meinen Weg gestellt hast.

INHALTSVERZEICHNIS

EINFÜHRUNG

Problematisierung	1
-------------------------	---

KAPITEL I: DIE THEORETISCHEN VORSTELLUNGEN DER INTEGRATION UND DER INTEGRATIONSSTRATEGIE IN DER ANFANGSZEIT.

Einführung	6
1. Föderalismus und klassischer Funktionalismus	6
1.1. Föderalismus	7
1.2. Klassischer Funktionalismus	10
1.3. Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Föderalismus und Funktionalismus ..	13
2. Weiterentwicklung: Neofunktionalismus und Transaktionalismus	16
2.1. Neofunktionalismus von Ernst Haas	16
2.2. Der revidierte Neofunktionalismus von Nye	20
2.3. Die Rolle der nationalen Entscheidungsträger im Integrationsprozeß	25
2.4. Der Transaktionalismus von Karl Deutsch	30
3. Demokratie, Legitimität und Integrationstheorie	37
Abschlußbemerkung	42

KAPITEL II: DIE ENTTÄUSCHUNG VON DER INTEGRATIONSTHEORIE UND DIE NEUEREN ANSÄTZE DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN ZUR KOOPERATION

Einführung	44
1. Enttäuschung von der Integrationstheorie: die Zeit des (Neo)Realismus	44
2. Interdependenzanalyse	49
2.1. Interdependenz und Integration	52
3. Regimeanalyse	53
3.1. Regime und Nationalstaaten	56
4. Neoinstitutionalismus oder Regime als Institution	59
5. Interdependenz, Integration und die Herausforderungen für die Demokratie	62
Abschlußbemerkung	66

KAPITEL III: ZUM VERSTÄNDNIS DER EU: ZWISCHEN INTERGOVERNEMENTALISMUS UND SUPRANATIONALISMUS

Einführung	67
1. Konkurrierende Erklärungen für die Schübe der Integration in den 80er Jahren.....	67
1.1. Der intergouvernementale Institutionalismus von Moravcsik.....	69
1.2. Die Anwendung des Neoinstitutionalismus von Keohane auf die EEA.....	70
1.3. Supranationaler Institutionalismus	75
2. Die umstrittenen Punkte der neueren Integrationstheorien	76
2.1. Der strukturelle Wandel als Auslöser der Integration	77
2.2. Innere Politik und Integration: zwei verschmolzenen Ebene	78
2.3. Die Rolle von supranationalen Institutionen und supranationaler Führerschaft ...	83
2.4. Die Rolle intergouvernementaler Verhandlungen und die dynamische und differenzierte Entwicklung des Integrationsprozesses.....	86
2.5. Schlußfolgerungen der Diskussion	90
3. Zum Zustand der Theorie	92
3.1. Die Defizite der Integrationstheorie	92
3.2. Zu einer "umfassenden Integrationstheorie".....	93
3.3. Die Erweiterung der Untersuchungsagenda und der Rahmenanalysen	97
4. Das Wesen der EU: zwischen Staatenbund und Bundesstaat.....	100
4.1. Die einzigartigen Merkmale der westeuropäischen Integration	102
4.2. Die Mittelposition der Europäischen Integration	106
4.3. Die "Trägheitsmomente" der Entstehung des Wir-Gefühls.....	112
4.4. Grenzen für eine <i>Demokratisierung</i> der Europäischen Union?.....	118
Zwischenbilanz.....	122

KAPITEL IV: DEMOKRATIE UND DIE GEWALTENTEILUNG DER INSTITUTIONELLEN ORDNUNG DES EU-SYSTEMS

1. Einleitung	126
1.1. Die "Standard Version" des demokratischen Defizits in der EU.....	126
1.2. Zwei Dimensionen für die Diskussion	127
2. Die institutionelle Dimension: die Organe der EG/EU	130
2.1. Die Kommission	131
2.2. Der Ministerrat.....	135
2.3. Europäischer Rat.....	139
2.4. Europäischer Gerichtshof (EuGH)	140
2.5. Bürokratische Vernetzung auf EG/EU-Ebene	142

2.6. Bürokratische Politik, Interessenvertretung und Demokratie.....	148
3. Das Europäische Parlament als Zentrum der Diskussion.....	152
3.1. Heutige Befugnisse des Europäischen Parlaments.....	155
3.2. Die widersprüchliche Lage des EP im EU-System.....	160
4. Grundlagen für die Anforderung für eine Parlamentarisierung des EU-Systems.....	167
4.1. Anforderungen gemäß juristischer (rechtlicher) Grundlagen.....	167
4.2. Die Argumentation hinsichtlich des Wesens (moralische Argumente).....	170
4.3. Das funktionale Argument: Demokratie als Voraussetzung für soziale Unterstützung weiterer Integration.....	171
Schlußfolgerung:	
Demokratie, Effizienz und Legitimität in der westeuropäischen Integration.....	172

KAPITEL V: ZUR PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER INTEGRATION IN WESTEUROPA

Einführung.....	180
1. Die parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene:	
Der Ausbau eines bundesstaatlichen Zwei-Kammer-Systems in der EU.....	181
1.1. Exkurs: Die neuste Debatte um eine "europäische Verfassung".....	185
1.2. Kritiken und Bedenken gegenüber einem föderalen Zweikammersystem.....	193
1.3. Die Rolle des EP in einem "präsidentiell-föderalistischen System".....	198
1.4. Das europäische Parlament als Symbol von Identität.....	201
2. Erörterung der demokratischen Bedeutung des Europäischen Parlaments.....	205
2.1. Das Fehlen eines einheitlichen Wahlrechtes.....	206
2.2. Die ungleiche Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten im EP.....	208
2.3. Legitimität der EU und Verstärkung des EP.....	211
3. Supranationale Parteien und die Rolle der Fraktionen im EP.....	216
3.1. Die Bedeutung des Themas Integration in den politischen Parteien.....	217
3.2. Die Bedeutung der "europäischen Parteien".....	219
3.3. Die Bedeutung der europäischen Fraktionen.....	223
3.4. Zur <i>Renaissance</i> der Europarteien.....	230
3.5. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten für die transnationale Arbeit der Parteien.....	234
3.6. Schlußfolgerung.....	242
4. Die parlamentarische Kontrolle der Integration auf nationaler Ebene.....	244
4.1. Positive Bewertung der demokratischen Funktion von nationalen Parlamenten im Integrationsprozeß.....	248
4.2. Bedenken gegenüber dem "dänischen Modell".....	253

5. Möglichkeiten und Grenzen der Koordinierung und Verbindung zwischen supra- und nationalen parlamentarischen Kontrollen.....	257
Schlußfolgerung: Politische Parteien und die Vermittlung der europäischen Politik in der Öffentlichkeit.....	265

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN UND ALLGEMEINE SCHLUßFOLGERUNGE	273
---	------------

BIBLIOGRAPHIE	280
----------------------------	------------

AUSBILDUNGS- UND STUDIENVERLAUF	304
--	------------

Abkürzungsverzeichnis

Art.	Artikel
ASEAN	Association for South East Asian Nations (Verband der Südostasiatischen Nationen)
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter der nationalen Regierungen bei der EG
BVerfG	Bundesverfassungsgerichts
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christdemokratische Partei
COREPER	Comité des Représentants Permanents (AStV)
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires (Konferenz der auf Europafragen spezialisierten Organe der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Europäischen Union).
EC	European Community
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EEC	European Economic Community
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag
ELD	Europäische Liberale Demokraten
ELDR	Europäische Liberale, Demokratische und Reform Parteien
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EMS	European Monetary System (EWS)
EP	Europäisches Parlament
EPU	Europäische Politische Union
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESPRIT	European Strategic Programme for Research in Information Technologies (Forschungs- und Entwicklungsprogramm)
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVP	Europäische Volkspartei - Christdemokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem (EMS)
FDP	Freie Demokratische Partei
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)
GG	Grundgesetz
IGC	Intergovernmental Conference
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IMF	International Monetary Found

MEP	Member of European Parliament
RACE	Research and Development in Advanced Communication Technology for Europa
SEA	Single European Act (EEA)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UNICE	Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas)
USA	United States of America
WEU	Westeuropäische Union
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion
WTO	World Trade Organisation

EINFÜHRUNG

Problematisierung

In meiner Arbeit wird der Versuch unternommen, einen Umriß der Debatte über die demokratische Legitimationsbasis der EU zu geben, die theoretischen Hintergründe dieser Diskussion nachzuprüfen und die dementsprechenden Vorschläge für ihre Verbesserung zu bewerten.

Im Laufe der Zeit und insbesondere nach der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) und des Maastrichtvertrages (1993) gewannen die Institutionen der EG bzw. der EU mehr Kompetenzen. Sie können zur Zeit in einem zunehmenden Ausmaß von Bereichen über das Leben der Bürger in den Mitgliedsländern mitbestimmen. Insbesondere wird beklagt, daß der Ministerrat Verordnungen und Ausführungsbestimmungen beschließen kann, die von demokratisch legitimierten Parlamenten nicht direkt beeinflußt oder ratifiziert sind. Im Ratifizierungsprozeß der Maastrichtverträge hat sich eine drastische Abnahme der Unterstützung für die Integration unter der Bevölkerung gezeigt, was als eine Legitimationskrise interpretiert wurde.

Beklagt wird der Mangel an demokratischem Charakter der EU: Der Kompetenztransfer von den demokratisch legitimierten nationalen Regierungen und Parlamenten auf europäischer Ebene würde nicht von einer entsprechenden Verstärkung der demokratischen Mechanismen der EU begleitet. Viele Autoren sehen in der Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments (EP) gegenüber den anderen Institutionen der EU die einzige Chance, den demokratischen Charakter der EU zu verbessern und darüber hinaus die Unterstützung der Bürger zu sichern. Für andere ist insbesondere ein entschiedener Einstieg der nationalen Parlamente in die europäische Politik der wesentliche Beitrag zu demokratischer Legitimität der Integration. Aber beide Lösungen werden manchmal als widersprüchlich gesehen.

Ein solcher Gegensatz verwundert nicht, wenn man beachtet, daß der Integrationsprozeß in Westeuropa mit zwei divergierenden und widersprüchlichen Betrachtungsweisen analysiert wurde. Für einige Autoren richtet sich die Integration auf die Vollendung eines europäischen Bundesstaates, und darüber hinaus sollen ihre Institutionen einen quasi staatlichen Charakter einnehmen. Für andere hat sich die Integration, trotz ihrer erkennbaren einzigartigen Merkmale, nicht weit von einem intergouvernementalen Regierungshandeln distanziert.

In meiner Arbeit wird gezeigt, daß aus der theoretischen Diskussion praktische Vorstellungen von besseren Integrationsstrategien und daher von der spezifischen institutionellen Ordnung der Integration abgeleitet wurden. Jede der teilweise widersprüchlichen Vorstellungen hat die Entwicklung der Integration mehr oder weniger

geprägt. Und die potentiellen oder aktuellen Widersprüche geraten manchmal in eine Sackgasse, wenn eine demokratische Ordnung für den Integrationsprozeß vorgeschlagen wird.

Hier wird Demokratie als öffentliche Kontrolle und Einflußmöglichkeit der Bevölkerung bezüglich der Entscheidungsträger und des Entscheidungsprozesses selbst verstanden. Es handelt sich um die Kontrollmöglichkeiten für die Beherrschten über die Beherrschenden und um den Einfluß auf die Entstehung der autoritativen Entscheidungen, die auf sie angewendet werden. In der politischen Kultur von Europa drücken sich diese Chancen und Kontrollen in besonderem Maße in der Bedeutung des Parlamentes als Institution in der repräsentativen Demokratie aus. Gleichzeitig wird Legitimität als die Akzeptanz eines Herrschaftssystems durch die Beherrschten aufgefaßt. Es geht um deren Vertrauen darauf, daß dieses "richtig" ist und die Bürger darüber hinaus das System unterstützen und ihm ihre Loyalität sichern. Diese Anerkennung beruht sowohl zugleich auf Grundnormen und konstitutiven Verfahren, als auch auf "dem auf Erfahrung gegründeten Vertrauen, daß diese Verfahren zur Verwirklichung der als unverbrüchlich geltenden Normen geeignet sind" (*). Spezifisch ergibt sich daraus, daß unter "Demokratie" gleichzeitig Grundnormen und Werte, aber auch ein breites Angebot von Verfahren zur Verwirklichung dieser Normen verstanden wird.

Die Diskussion über die EU dreht sich um die Frage, wie sich die Demokratie als Bündel von Normen und Verfahren auf europäischer Ebene realisieren läßt, um die Akzeptanz und die Loyalität der Bürger für den Integrationsprozeß gewinnen zu können.

Hierbei ergeben sich Probleme aus dem Integrationsprozeß. Es handelt sich darum, daß Demokratie, Legitimität und ihre Denkkategorien für nationalstaatlich organisierte politische Systeme entwickelt wurden. Daher ist ihre Umsetzung in einen neuen supranationalen Prozeß der Entscheidungsfindung fraglich und unsicher. Noch komplizierter ist es, wenn keine Einstimmigkeit darüber herrscht, wie die Machtausübung praktisch vorstatten gehen soll. Die Praxis der westeuropäischen Integration hat sich in einer besonderen Art verwirklicht, die sich als erfolgreich erwiesen hat, aber gleichzeitig ein Rätsel für die Theoretiker darstellt. Es geht darum, daß der Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene in divergenten Richtungen beschrieben wird. Aus diesen Differenzen ergeben sich dann abweichende Lösungen für die demokratische Kontrolle des Prozesses.

Schon die Frage, wer wen wie kontrollieren soll, verursacht heftige Diskussionen. Auch die Frage, ob die vorgeschlagenen Lösungen die Akzeptanz der Völker gewinnen könnten, läßt sich nicht einfach beantworten oder findet zumindest keine einstimmige Antwort.

Die Diskussion über die demokratische Legitimation des Integrationsprozesses in Westeuropa wird in meiner Arbeit in zwei Teilen dargestellt. Im ersten Teil, Kapitel I bis III, gehe ich auf eine mögliche Definition des Integrationsprozesses in Westeuropa und auf die

*) Mandt (1995).

theoretische Diskussion dieses Prozesses ein. Im zweiten Teil, Kapitel IV und V, wird die Debatte über die demokratische Legitimationsbasis der EU und die Bewertung der entsprechenden Vorschläge für ihre Verbesserung untersucht.

Die "Europäische Union" (EU [#]) ist ein umfassendes Gebilde, von dem die EG ein Teil ist. Ich werde den Begriff EU in meiner Arbeit vorziehen, was in der deutschsprachigen Literatur üblich ist. Obwohl in der EG formell drei Gemeinschaften (EWG, EGKS und EURATOM) zu unterscheiden sind, spricht man normalerweise im Singular über die Europäische Gemeinschaft (EG). Die Bezeichnung EG verwende ich, wenn ich über die historischen Aspekte spreche, wenn sie so bei den zitierten Autoren zu finden ist oder wenn ich unterstreichen will, daß die Entscheidungsverfahren des EGV supranational weiter entwickelt sind als die anderen Säulen des EUV und daher besonders von der Legitimationsdiskussion betroffen. Europäische Integration und Integrationsprozeß werde ich, obwohl diese Begriffe spezifische Bedeutungen aufweisen können, synonym für den Prozeß benutzen, der sich im Rahmen der EG/EU entwickelt. Außerdem werde ich über die "Gemeinschaft" und über die Union sprechen. Den Begriff EU verwende ich meistens, um die politische Dimension des Integrationsprozesses zu unterstreichen.

Im ersten Teil konzentriere ich mich darauf, die Frage nach dem Wesen des europäischen Integrationsprozesses zu beantworten, weil die Vorschläge für die Verbesserung der Legitimationsbasis der EU sehr stark davon abhängen, welches Verständnis die Autoren in bezug auf die EU haben. Dafür war die Betrachtung der verschiedenen theoretischen Schulen nötig, die sich mit dem Thema Integration beschäftigt haben. Ein zweiter Grund besteht darin, daß, obwohl Demokratie an allgemeine Prinzipien gebunden ist, eine Vielzahl von Möglichkeiten für ihre praktische Umsetzung in spezifische Organisationsformen besteht. In diesem Sinn ist die Ausprägung der Demokratie von den Merkmalen der betroffenen Gemeinschaft abhängig. Im Hintergrund der Diskussion stellt sich die Frage nach dem Charakter der EU und danach, ob sie traditionelle Funktionen der Nationalstaaten übernommen hat und in welchem Maß. Außerdem ergibt sich aus den neueren Tendenzen der internationalen Politik, daß nicht nur das Verständnis der Souveränität oder des Staates als zentralen Akteurs der internationalen Politik herausgefordert wird, sondern auch die Bedeutung der Demokratie als politische Organisationsform autonomer Gemeinschaften oder als Selbstregierung oder Selbstbestimmung der Gesellschaften aufgrund der wachsenden Interdependenz und Globalisierung in Frage gestellt wird. In diesem Teil sollen Thesen formuliert werden, die einen theoretischen Rahmen für meine Arbeit bilden.

Im zweiten Teil wird ein Umriß der Debatte über die demokratische Legitimationsbasis der EU unternommen. Da der Integrationsprozeß in Westeuropa auf verschiedenen Ebenen geschieht und verschiedene Dimensionen aufweist, entwickelt sich die Diskussion dementsprechend auch auf verschiedenen Ebenen und unter Betrachtung unterschiedlicher Aspekte. Beispielsweise lassen sich die Kritikpunkte auf der Ebene der

[#]) Für die Bedeutung der Abkürzungen vgl. das Abkürzungsverzeichnis am Anfang dieser Arbeit.

europäischen Institutionen diskutieren. Zum anderen wird aber auch die soziopolitische Dimension der politischen Prozesse beachtet. Es wird in meiner Arbeit versucht, beide Ebenen zueinander in Verbindung zu setzen.

Die Diskussion des zweiten Teiles beginnt mit den institutionellen Aspekten. In diesem Zusammenhang richten sich die Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Grundlage der Integration hauptsächlich auf ihre supranationale Dimension. Hier steht das Europäische Parlament im Zentrum der Auseinandersetzungen, und es wird, wie gesagt, der Vorschlag gemacht, es zu einem echten Mitspieler im politischen Prozeß der EU umzuwandeln ("Parlamentarisierung *in der* Integration"). Hierbei beziehe ich mich zunächst auf die Analyse der Schwächen und Stärken des EP als Vermittler demokratischer Legitimation. In bezug auf eine umfassende Erweiterung der Zuständigkeiten des EP wird entgegengesetzt, daß ihm bestimmte juristische oder formelle, aber auch soziopolitische Elemente fehlen, weshalb die Erweiterung nicht möglich ist. Es handelt sich insbesondere um das Fehlen der soziopolitischen Strukturen, die die politische Arbeit des EP unterstützen sollten. Aufgrund solcher Erwägungen bemerken andere Autoren, daß die EG/EU nicht mit einem traditionellen Nationalstaat verglichen werden soll. Hier steht im Hintergrund die Frage, was Demokratie für die EU bedeutet. Darüber hinaus suchen diese Autoren Funktionen für das EP, die den Funktionen nationaler Parlamente entsprechen, sich aber an die Besonderheiten der Gemeinschaft anpassen können. Dadurch ergeben sich für das EP Vorteile: Es sei in der Lage, Transparenz und demokratische Verantwortlichkeit in den EG-Verfahren zu herstellen, die in eine bessere Akzeptanz durch die Völker Europas münden könnten. Aber die Wahrnehmung dieser Funktionen, und das ist eine zentrale These meiner Arbeit, wird durch die widersprüchliche Lage des EP in der ganzen Integrationsarchitektur behindert. Ein solcher Zustand ergibt sich aus der Tatsache, daß bei der Entstehung und Entwicklung der Gemeinschaft unterschiedliche, aus verschiedenen theoretischen Systemen stammende Elemente vermischt wurden, die heute kein klares Ordnungsprinzip mehr erlauben.

Die intergouvernementale Dimension der EU ist auch Bestandteil solch einer Mischung. Daher kann man die Vorschläge zur parlamentarischen Kontrolle durch die nationalen Parlamente verstehen. Hier werden Autoren analysiert, die die Ansicht vertreten, daß die demokratische Legitimation der EU primär über die nationalen Parlamente bewirkt werden soll. Es handelt sich darum, daß die Überwindung des heutigen Defizits auf nationaler Ebene geschehen sollte, mit einem stärkeren Einsatz nationaler Parlamente und besserer Kontrolle über die Aktivitäten der nationalen Vertreter im Ministerrat ("Parlamentarisierung *der* Integration"). Aber wenn solch ein Weg ernstlich von den fünfzehn Mitgliedsländern unternommen würde, würde die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene weiter erschwert und die intergouvernementale Dimension der EU noch verstärkt. Außerdem wird eingewandt, daß Intransparenz der EG-Verfahren, Kompliziertheit der Themen und die Besonderheiten des Arbeitsmodus der Gemeinschaft die Kontrolle durch nationale Parlamente

verhindern. Aus den Schwächen nationaler Parlamente bei der Kontrolle der EU ergeben sich Vorteile für das EP.

Am Ende des Kapitels V werden die möglichen Anpassungen und Ergänzungen beider parlamentarischen Kontrollen (national und europäisch) erläutert. Eine erste Bewertung zeigt, daß koordinierte parlamentarische Kontrolle auf zwei Ebenen besonders schwierig ist. Im Grunde genommen handelt es sich um zwei verschiedene Logiken, die zwei verschiedenen Dimensionen der Integration entsprechen. Dafür könnte die Rolle der (nationalen) politischen Parteien von Bedeutung sein. Sie könnten die Rolle des Koordinators beider Wege übernehmen.

KAPITEL I: DIE THEORETISCHEN VORSTELLUNGEN DER INTEGRATION UND DER INTEGRATIONSSTRATEGIE IN DER ANFANGSZEIT

Einführung

Um die theoretische Diskussion des politischen Prozesses, der sich um und in der EU entfaltet, besser zu verstehen, erscheint es sinnvoll, die klassischen politischen Integrationstheorien zu betrachten. Und zwar nicht nur, weil sie sich überwiegend mit der Analyse des Integrationsvorganges im westeuropäischen Raum beschäftigt haben, zumindest bis Mitte der 60er Jahre, sondern auch weil von ihnen praktische Vorschläge und Strategien zum Aufbau der europäischen Integration direkt abgeleitet wurden (¹).

Insbesondere interessiert hier herauszufinden, welche Vorstellungen die Theorien darüber hatten, wie der Integrationsprozeß gegenüber der Bevölkerung legitimiert werden sollte und wie Demokratie und Integration zusammenwachsen mußten. Dafür ist es wichtig zu verstehen, welche Rolle dem Nationalstaat im Integrationsprozeß von den Theorien zugeschrieben wurde. Das Ziel meiner Bemühungen ist es, eine Grundlage zu bauen, um die heutige Diskussion um das Verständnis vom Wesen der EU zu deuten, was ich in Kapitel III unternehmen werde.

Zweitens möchte ich zeigen, wie sich die theoretischen Vorstellungen in spezifischen Formen der Entstehung der Gemeinschaft ausdrücken lassen. In Kapitel III wird dargestellt, wie gegen diese Entwicklung in der heutigen Diskussion über die Notwendigkeit einer demokratischen Legitimation der EU geklagt wird.

1. Föderalismus und klassischer Funktionalismus

Funktionalismus und Föderalismus sind die zwei Leitbegriffe der Integrationstheorie, welche sie in ihrer Anfangsphase geleitet haben und insbesondere die Durchführung in Westeuropa nach dem 2. Weltkrieg praktisch zu beeinflussen versuchten. Aber auch heute noch begleiten die beiden in ihren neuen und verschiedenen Versionen den Prozeß. Aus ihnen ergeben sich konkurrierende und manchmal widersprüchliche Vorstellungen darüber, wie die Akzeptanz der Bevölkerung gewonnen und die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft gestaltet werden soll.

Insbesondere interessieren in diesem Abschnitt nicht nur die Divergenzen, sondern auch die Ähnlichkeiten dieser Prinzipien, da die Strategie zur Integration, die in Westeuropa

¹) Die enge Beziehung zwischen Theoriebildung und dem Integrationsprozeß in Westeuropa, wie auch das praktische Engagement der Theorie und der Theoretiker in dem Prozeß selbst ist immer wieder in der Literatur hervorgehoben worden (Mols (1996) S.14-15).

verfolgt und vom Neofunktionalismus systematisiert wurde, eine besondere Synthese beider Elemente darstellt. Eine These meiner Arbeit ist es, daß die ausgewählte Strategie und die Verbindung von verschiedenen Elementen entscheidende Auswirkungen auf die gegenwärtige Diskussion über die demokratische Legitimation des Integrationsprozesses haben. Die Formulierung der daraus resultierenden Mischung bildet die Leitlinie des ersten Kapitels.

1.1. Föderalismus

Allgemein kann man als föderal eine politische Form bezeichnen, die zwei oder mehrere politisch unabhängige Einheiten zu einem neuen Gebilde zusammenfügt, dabei aber gleichzeitig eine gewisse Unabhängigkeit der Einheiten bewahrt (²). Als Föderalismus werden dann die Denkweisen bezeichnet, die solche politischen Formen vorschlagen. Vorläufer dafür finden sich bis in das antike Griechenland. Aber was die heutige Integration in Europa betrifft, wird hier der Denkstrom analysiert, der in den frühen 40er Jahren entstanden ist. Angesichts der schlechten Erfahrungen mit der Bewahrung des Friedens in Europa im 20. Jahrhundert wurde in den zahlreichen Widerstandsgruppen unter der Naziherrschaft die Idee verbreitet, eine "föderale Union für die europäischen Völker" als Nachkriegsordnung für Europa zu fordern (³). Im Besonderen waren sie mehr oder weniger davon überzeugt, daß die nationalstaatliche Ordnung nicht nur für die Kriege, sondern auch für den Totalitarismus verantwortlich war (⁴) und daß in einem föderal organisierten Europa die nationale Souveränität partiell oder vollständig aufgelöst werden sollte (⁵). Diese Bestrebung entwickelte sich nach dem Krieg zur Europäischen Föderalistischen Bewegung (⁶).

Der Weg zur "Föderierung" Europas wurde in der Entstehung einer von Volksbewegungen geförderten verfassungsgebenden Versammlung gesehen, die, unabhängig von nationalen Regierungen, eine Konstitution für das gesamte Europa schaffen sollte (⁷). Die Verfassung und/oder die Versammlung sollten den weiteren Ablauf der Integration einrahmen, vorantreiben und gegebenenfalls erzwingen (⁸). Diese Einstellung drückt sich in dem Motto *function follows form* aus, d.h.: Zuerst sollen die Integrationsinstitutionen (die Form) geschaffen werden, die die Entwicklung der Funktionen eines (Föderal)Staates kanalisieren. Wegen der Neigung zu einer Verfassung als Grundlage der Integration wird

²) Frei (1985) S.121.

³) So der Ruf von fünfzehn Widerstandsführern aus neun Ländern in Genf am 20. Mai 1944 (Loth (1991) S.22). Schon nach dem Ersten Weltkrieg finden sich Bestrebungen in diese Richtung, wie das "Paneuropa-Programm" des Grafen Richard Coudenhove-Kalergi (1923).

⁴) Zu diesem Schluß kamen z.B. Ernesto Rossi und Altiero Spinelli in ihrem "*Manifesto von Ventotene*" und andere Widerstandskämpfer (Loth (1991) S.19, insbesondere Fn. 21).

⁵) Z.B. wurde das Scheitern des Völkerbundes, den Frieden zu bewahren, auf die Erklärung gegründet, daß er auf der Grundlage der souveränen Staaten konzipiert wurde (Mutimer (1994) S.15).

⁶) Haas unterscheidet diese Gruppe, die er als "ideologisch-aktivistische" bezeichnet und die die Ideen von Altiero Spinelli vertreten, von "theoretischen Beobachtern", deren Hauptvertreter Carl Friedrich oder Walter Hallstein seien (Haas (1971) S.20). Für die Europäische Bewegung vgl. Koppe (1967).

⁷) Vgl. Spinelli (1957), ebd. (1958).

⁸) "... Mais ce sera une victoire de la Fédération d'avoir obligé les forces de conservation à sortir de leurs coquilles nationalistes et nationales et à chercher une ligne de conduite européenne" (Spinelli (1957) S.46, Zitat nach Merkel (1993) S.3).

diese Denkschule Konstitutionalismus genannt ⁽⁹⁾. Das Drängen der Föderalisten auf eine überstaatliche Verfassung und Verfassungsversammlung leitet sich aus der Betonung der Rolle der US-amerikanischen Verfassung und ihrer Entstehung ab, welche als paradigmatisch für diese Auffassung gesehen wird und eine der wichtigen Grundlagen des heutigen föderalistischen Denkens ist ⁽¹⁰⁾. Gleichzeitig geht der Föderalismus von einer ausreichenden Unterstützung und Loyalität der Bürger (Legitimität) für die Vollunion aus. Diese Annahme ist als Postulat akzeptiert, wurde aber, zumindest bis Mitte der 80er Jahre, nicht ausreichend untersucht ⁽¹¹⁾.

Die Föderalisten, insbesondere die "theoretischen Beobachter", vertrauen auf die höhere Bedeutung von Recht und Gesetz für die Herstellung friedlicher Beziehungen zwischen Staaten und Menschen. Dieses Vertrauen kann man als Ausdruck eines politischen (Konstitutionell-)Liberalismus beschreiben, das außerdem die kantianische Prägung des Föderalismus noch deutlicher macht ⁽¹²⁾.

Das Unvermögen des Europarates, die anvisierte föderalistische Union in den 50er Jahren zustande zu bringen ⁽¹³⁾, und dann das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954 am Widerstand Frankreichs, bedeuteten eine Zäsur in der Entwicklung des früheren Föderalismus. Die Revision war vor allem notwendig, weil die "föderale Revolution" nicht entstanden war, "trotz des gehäuften Vorliegens der üblicherweise für eine Föderation als günstig angesehenen Faktoren" ⁽¹⁴⁾. Eine Gruppe blieb bei der ursprünglichen Fassung der konstitutionellen Versammlung, aber andere warteten auf die Möglichkeiten einer graduellen Entwicklung des EGKS und der EWG zu einem vollintegrierten Europa, und tendierten dazu, sich mit dem Neofunktionalismus zu identifizieren ⁽¹⁵⁾.

Dementsprechend hat die zweite Gruppe im Vorläufer des Europäischen Parlamentes ein Ersatzmittel für die konstitutionelle Versammlung gefunden, um sie "Schritt für Schritt" zu schaffen. Es handelt sich um eine Entwicklung, die Harrison Anfang der 70er Jahre so schilderte: "First, the activity of the European Economic Community and of Parliament, with supporting propaganda from federalists, will draw the attention and interest ... of industry, commerce and agriculture to the goal of European Unity. The second stage would be to secure the election of the European Parliament by direct suffrage. The European parliamentary assembly would then become the potential instrument of the next stage of progress, acting as

⁹⁾ Bellers/Häckel (1990) S.293. Manchmal auch Institutionalismus genannt.

¹⁰⁾ Mutimer (1994) S.16 und S.19, nach Pentland (1973). Auch Coudenhove-Kalergi hatte die "Vereinigten Staaten von Europa nach dem Muster der USA" als Endziel seines Programmes formuliert (Loth (1991) S.10). Die Schweiz ist der andere häufig zitierte Fall in der föderalistischen Literatur.

¹¹⁾ Frei (1985) S.130-131. Vgl. z.B.: "Gegenwärtige(n) Verzerrungen bei der politischen Willensbildung ..., die den europäischen Willen zugunsten einzelstaatlicher Bestrebungen zurückdrängen", verhinderten die Entstehung dieser Föderation (Spinelli (1983), Zitat nach Frei (ebd.)). In der positiven Bewertung der Bereitschaft der Völker zur Integration spiegelt der Föderalismus die kantische Idee des ewigen Friedens wider.

¹²⁾ Viotti/Kauppi (1990) S.195-196.

¹³⁾ Bellers (1993) S.514.

¹⁴⁾ Pentland (1973) S.175. Dazu auch Zimmerling (1991) S.66.

¹⁵⁾ Mutimer (1994) S.15-16.

a permanent, though non-sovereign, constituent assembly ..." (16). Nach den allgemeinen Wahlen der Mitglieder des EP 1979 und seinem Vertragsentwurf für eine Europäische Union (17) wurde die Wichtigkeit des Föderalismus erneut hervorgehoben (18). In Zusammenhang damit werden hier die Vorschläge, die mehr Zuständigkeiten für das EP fordern, als "föderalistisch inspiriert" oder "am Föderalismus ausgerichtet" bezeichnet (19).

Mit Föderalismus als politischer Form versucht man zwei Prinzipien zu maximieren: Die Fähigkeiten von vereinigten Kräften zu gewinnen, aber gleichzeitig die Vielfältigkeit von Traditionen, Kulturen und Interessen in ihrer Autonomie zu bewahren (20). Dafür wird eine Verteilung der Staatsgewalt auf zwei Ebenen, einem zentralen Machzentrum und den Mitgliedern des Bundes, vorgeschlagen (21). Aber zur Zeit schenkt neueres föderalistisches Verständnis der Bedeutung der Dezentralisierung oder der Diffusion der Macht unter Einbeziehung unterer Entscheidungsebenen (näher an den Bürgern) mehr Aufmerksamkeit. So empfiehlt sich auch die Möglichkeit eines Drei-Ebenen-Systems für ein föderales Europa mit Übertragung von Zuständigkeiten von der zentralen Regierung an die Regionen, beispielsweise in zentralisierten Staaten. Diese Auffassung findet Ausdruck in der Forderung nach einem "Europa der Regionen" und in der Schaffung des "Ausschusses der Regionen" durch den Vertrag über die Europäische Union (22). Nach dieser Ansicht würde das Konzept "Subsidiarität" der Maastrichtverträge im wesentlichen dem föderalistischen Verständnis einer Verstreuung der Macht auf verschiedenen Ebenen und Formen entsprechen (23).

Allgemein kann man sagen, daß der Föderalismus, auch wenn er nicht als Methode der Integration gewählt wurde, trotzdem nicht beiseite gelegt werden kann, da er sich immer als leitende Idee, als Antriebskraft der Integration erwiesen hat. Außerdem ergaben sich aus dem Föderalismus Vorschläge zur Lösung institutioneller Probleme bezüglich der Organisation der EG, die von der Gemeinschaft teilweise angenommen wurden (24). Drei Elemente der ursprünglichen Fassung des Föderalismus sollen dann unterstrichen werden, die in der heutigen Diskussion um das Verständnis und um die Verbesserung der demokratischen Legitimität der europäischen Integration immerhin heftig diskutiert werden. Diese Punkte sind: a. die Notwendigkeit einer Verfassung der Integrationsinstitutionen, in der b. das parlamentarische Element verstärkt werden sollte, um c. die direkte Einbindung der Bürger in

¹⁶⁾ Harrison (1974) S.49, Zitat nach Mutimer (1994) S.38.

¹⁷⁾ 14. Februar 1984. Text in Europa-Archiv (1984) 39, S.D209-D229.

¹⁸⁾ Spinelli selbst spielte in der Entstehung dieses Entwurfes als Europaabgeordneter die zentrale Rolle (Moravcsik (1991) S.43).

¹⁹⁾ Die Forderung für eine weitere Verstärkung des Europäischen Parlamentes und auch die Schaffung einer Europäischen Verfassung bleibt bis heute ein Ziel der Europäischen Bewegung (Brauner (1995) S.153).

²⁰⁾ Zimmerling (1991) S.62, Frei (1985) S.122.

²¹⁾ Vgl. z.B.: Mackay (1961) S.83.

²²⁾ Vgl. dazu Tomuschat (1995).

²³⁾ Mutimer (1994) S.17-19. Vgl. z.B. Wistrich (1991), S.2. De Vree (1972) spricht ebenso über "zwei oder mehr Schichten" (S.27). Frei beschreibt auch die föderalistische Vorstellung der Teilung von Aufgaben auf mehreren Ebenen mit dem Begriff Subsidiarität (Frei (1985) S.122). Aber dieser Begriff gehört nicht in die Anfangsphase des Föderalismus.

²⁴⁾ Vgl. dazu Mutimer (1989) und Anderson (1995). Ins. Mutimer (1994) S.38.

den Prozeß zu verwirklichen und ihre schon gegebene Akzeptanz des Integrationsprozesses zu sichern ⁽²⁵⁾.

1.2. Klassischer Funktionalismus

Mit dem Ausdruck "klassischer Funktionalismus" ⁽²⁶⁾ kann man David Mitrany's Einstellung überschreiben ⁽²⁷⁾, um den Unterschied zu den weiteren funktionalistischen Auffassungen hervorzuheben. Laut Mitrany ist es für die Entstehung eines Integrationsprozesses nötig, Bereiche zu suchen und zu erkennen, in denen Interessen und Aufgaben der Völker übereinstimmen. Diese sollen nicht strittige, rein funktionale Bereiche sein. Für ihn ist die Trennung von politischen Themen wichtiger, weil er meint, daß die Völker sich überwiegend für die Maximierung ihrer sozialen und ökonomischen Wohlfahrt interessieren und im Gegenteil politische Themen sofort Anlaß zur Diskussion und zu Kontroversen zwischen den interessierten Parteien, in diesem Fall den nationalen Regierungen und ihren Bestrebungen zur Mehrung der Nationalinteressen und Erhaltung von Souveränität, geben ⁽²⁸⁾. "*Any political scheme would start a disputation; any working arrangement would raise a hope and make for confidence and patience (...). Let these things appear quite starkly for what they are, practical household task, and it will be more difficult to make them into the household idols of 'national interest' and 'national honour' "*⁽²⁹⁾.

Problematisch bei Mitrany's Konzeption ist die Frage, warum nationale Regierungen einen Prozeß in Gang setzen sollten, welcher ihnen ihre Macht am Ende vollständig entziehen wird. Nach der Auffassung Mitrany's suchen die Regierungen die Vorteile, die die Kooperationsmechanismen bieten, weil sie nötige Dienstleistungen befriedigen könnten. Fragwürdig bleibt aber, ob Regierungen den Verzicht auf Macht, den diese Übertragungen bedeuten, ignorieren und unbewußt zulassen. In diesem Sinne führt die Argumentation von Mitrany in ein Dilemma: Er will die Politik umgehen, andererseits sollen Politiker den Prozeß jedoch aktivieren ⁽³⁰⁾. So erweist sich der Ausgangspunkt Mitrany's, die scharfe Trennung zwischen Ökonomie und Politik, als ein innerer Widerspruch: Schon die Auswahl von zu integrierenden Bereichen ist eine politische Entscheidung der nationalen Regierungen ⁽³¹⁾.

Nach Mitrany sollten die Regierungen die technischen/ökonomischen Kooperationsmechanismen über spezifische Dienstleistungen herstellen, die von

²⁵⁾ Vgl. die Diskussion ab Kapitel IV.

²⁶⁾ So von Haas (1971) bezeichnet.

²⁷⁾ Mitrany (1943). Vgl. auch seine eigene Zusammenfassung in Mitrany (1968), in dem Kapitel "The Functional Alternative" (S.59-72).

²⁸⁾ Mitrany geht vom Erfolg von Roosevelts "New Deal" aus und vergleicht diesen mit dem Scheitern des damaligen Versuches, die Entstehungsverfahren des US-amerikanischen obersten Gerichtshofs zu modifizieren (Mitrany (1943) S.21-22 und ebd. (1948) S.355). Vgl. dazu Zimmerling (1991) S.67-69 und Merkel (1993) S.4-5. Mitrany betrachtete auch die Fähigkeit der ILO, das Mißlingen des Völkerbundes zu überwinden (Mutimer (1994) S.21, Fn. 16).

²⁹⁾ Mitrany (1943) S.56.

³⁰⁾ Mutimer (1994) S.23.

³¹⁾ Harrison (1974) S.32-36, Zitat nach Mutimer (1994) S.26. Haas äußerte eine ähnliche Kritik (Haas (1964) S.23).

entsprechenden nicht-gouvernementalen "Organen" (oder "*agencies*") betrieben werden. Aber die Reichweite und Form von jeder dieser internationalen Autoritäten müssen von den von dieser Dienstleistung (Funktion) betroffenen Personen und Gruppen jeweils selbst bestimmt werden. Auch die Bereiche, die integriert werden sollten, werden von diesen selben Funktionen bestimmt⁽³²⁾. In diesem Sinn wird die Integration von Personen und Gruppen, welche die Dienstleistungen ausarbeiten, hergestellt und vorangetrieben, nicht jedoch von Regierungen oder einer eigenen zentralen Institution⁽³³⁾. In einem nächsten Schritt und in einer "quasi automatischen" Form entfaltet sich die "Verzweigungsdoktrin"⁽³⁴⁾: Immer mehr Funktionen werden in diese Art von internationalen, nicht-gouvernementalen Autoritäten einbezogen, bis "politische Gräben mit einem immer engeren Netz internationaler Aktivitäten und Agenturen (zugedeckt werden), in denen und durch die die Interessen und das Leben aller Nationen ganz allmählich integriert werden"⁽³⁵⁾.

"If Governments have the welfare of their own peoples at heart they could let such organizations get to work; and if the organizations are successful and their number grows, world government will gradually evolve through their performance"⁽³⁶⁾.

Drei Voraussetzungen kann man aus dieser Aussage von Mitrany ableiten, um den Integrationsprozeß in Gang zu bringen. Eine ist die Leistung und der Erfolg der internationalen, nicht-gouvernementalen Organisationen. Nur wenn sie eine Reihe gemeinsamer Funktionen der Mitgliedstaaten erfüllen können, kann man erwarten, daß neue Funktionen an sie übertragen werden und daß auch die Meinung der Bevölkerung zu diesen Organisationen zum Positiven geändert wird⁽³⁷⁾. Mit dieser Auffassung beschreibt Mitrany einen Prozeß von Legitimation der Integration, der als "Legitimation durch Leistung" ("*performance*") bezeichnet wird, und der bis heute als wichtige Grundlage der Legitimationsstrategie der EU gültig ist⁽³⁸⁾. Mitrany ist der Meinung, daß er nicht nur als Grundlage für die interstaatliche Integration dienen könnte, sondern auch die Grundlage für die Entstehung von politischen Gemeinschaften im allgemeinen Sinne bietet⁽³⁹⁾. Außerdem werden die Leistungen der "funktionalen Alternative" in dem Maße interessanter für die nationalen Regierungen, wie sie Lösungen für die zunehmenden Herausforderungen der

³²⁾ "The function ... determines the executive instrument suitable for its proper activity, and by the same process provides a need for the reform of that instrument at every stage. ... The functional *dimensions*, ... determine themselves" (Mitrany (1943) S.35, Reihenfolge geändert).

³³⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.236-237. Mitrany glaubte nicht nur an die Möglichkeit, Politik von Ökonomie klar zu unterscheiden, sondern auch an die Isolierbarkeit oder Trennbarkeit jedes spezifischen wirtschaftlichen Bereiches (vgl. dazu Mitrany (1943) S.32-33).

³⁴⁾ Zimmerling (1991) S.68. (Dougherty/Pfaltzgraff (1971) S.280 und S.294. Zitat nach ebd.).

³⁵⁾ Mitrany (1966). Zitat nach Zimmerling (1991) S.68. Vgl. dazu Mitrany (1933).

³⁶⁾ Mitrany (1948) S.358.

³⁷⁾ Schneider/Werle (1989) S.430 (Vgl. dazu Taylor (1978) S.243 nach Ebd.).

³⁸⁾ Vgl. dazu Beetham/Lord (1998).

³⁹⁾ "(T)he performance of a number of common functions is the way to create a normal community" (Mitrany (1948) S.358).

modernen Welt bieten. Ihr Erfolg ermöglicht die Umgehung der Diskussion über Souveränität⁽⁴⁰⁾.

Eine zweite Voraussetzung ist die Natur der Probleme und Bedürfnisse der Völker, die sich über die Grenzen hinaus strecken: "There are many such needs which cut across national boundaries, and an effective beginning could be made by providing joint government for them" (41). Nach Auffassung Mutimers sei das die entscheidende Dynamik, die Integration ermöglicht: "Provision of railway or airline transportation, to use two of Mitrany's examples, requires organization across international frontiers ... These transnational problems create a demand for transnational solutions" (42). Dadurch wird Mitrany's Konzeption stark von einem Automatismus geprägt: Integration resultiert "somit quasi sachzwanghaft aus der zunehmenden internationalen Verflechtung von Handels-, Verkehrs-, und Kommunikationsströmen" (43). In diesem Sinn entspricht die Vorstellung Mitrany's dem klassischen ökonomischen Liberalismus. Hier ist nicht gemeint, daß Mitrany nur eine ökonomische Fassung darstellte, sondern daß seine Grundgedanken den am Anfang der 50er Jahre weitverbreiteten neoklassischen Theorien der Vorteile ökonomischer Integration entsprechen (44). Das "*laissez faire*" von Adam Smith und insbesondere die Theorie des "komparativen Kostenvorteils" von David Ricardo waren die Grundlage dieser Konzeptionen. So sollten die freien Märkte, das freie Spiel der ökonomischen Kräfte zu einer Spezialisierung nach Funktionen zwischen den Staaten beitragen, die zu einer Maximierung der Ressourcen führen, und den Völkern zur Wohlfahrt auf internationaler Ebene verhelfen.

Die dritte Voraussetzung für den Erfolg der "Verzweigungsdoktrin" ist die Absage an eine stärkere Institutionalisierung des Integrationsprozesses, insbesondere an eine Zentralisierung der Integration in einer umfassenden Organisation, die politische Macht ausübt (45). Konzeptionell und in der Praxis sollte die genaue Architektur der Integrationsinstitutionen offen bleiben (46). Mitrany äußerte sich insbesondere gegen jede institutionelle Form, die *a priori* eine fixierte Regierungsordnung für die Integration vorschlägt, weil seiner Meinung nach eine supranationale Verfassung den Integrationsprozeß durch unerträgliche Rigidität und Festschreibung des kleinsten gemeinsamen Nenners prägen würde (47). Das institutionelle Endprodukt der Integration solle nur von dem Zusammenschluß mehrerer unabhängiger Organe, die die verschiedenen Funktionen leisten, d.h. *a posteriori*,

⁴⁰⁾ S.o. Vgl. auch Mitrany (1943) S.29.

⁴¹⁾ Mitrany (1948) S.356.

⁴²⁾ Mutimer (1994) S.22-23. Er bezieht sich auf Mitrany (1933).

⁴³⁾ Schneider/Werle (1989) S.411. Politische Integration ist in dieser Fassung nur ein "Nebenprodukt" (Merkel (1993) S.5).

⁴⁴⁾ Mols (1987) S.113, Zimmerling (1991) S.75, Cornett/Caporaso (1992) S.224-225.

⁴⁵⁾ "The nature of each function tells of itself the scope and powers needed for its effective performance. All these elements are capable of concrete measurement, and unlike rigid political arrangements, they are therefore capable of concrete adjustment, in keeping with changes in the conditions of the function" (Mitrany (1948) S.358).

⁴⁶⁾ Zimmerling (1991) S.67-68.

⁴⁷⁾ Mitrany (1948) S.353. Vgl. auch Mitrany (1943) S.32-33. Beispielsweise ist von Mitrany der freie Aus- und Eintritt der Mitglieder in einer Organisation vorgesehen (Mitrany (1968) S.68).

bestimmt werden (⁴⁸). In diesem Sinne formuliert das Motto des Funktionalismus das Gegenteil des Mottos der Föderalisten: *form follows function* (⁴⁹). Im Gegensatz zu den Föderalisten ist Mitrany mehr an der Aushöhlung der Funktionen der nationalen Regierungen interessiert, während eine Aussage über die genaue Form, in der diese "variety of autonomous organs" (⁵⁰), die minimale Zuständigkeiten ausüben (⁵¹), koordiniert werden könnten, von Mitrany vermieden wird. Nur ohne solche zwanghafte Institutionalisierung wird sich die Integration über die ganze Welt als Folge der Fortentwicklung einer modernen Wirtschaft, welche durch Transnationalität charakterisiert ist, ausdehnen. Daraus leitet sich ein weiteres Merkmal der Vorstellung Mitrany her: Von vorne herein kann die Integration nicht auf eine "Region" begrenzt werden (⁵²). Eine begrenzte europäische Integration sei ausgeschlossen.

Im nächsten Kapitel will ich die Vorstellung Mitrany von einem "engeren Netz" transnationaler Organisationen mit einigen, teilweise extremen Positionen vergleichen, die im Rahmen der Regimediskussion und des Neoinstitutionalismus entstanden sind. Mein Ziel ist es, im dritten Kapitel zu zeigen, daß diese Positionen als theoretische Grundlage für ein bestimmtes Verständnis des Integrationsprozesses in Westeuropa dienen und darüber hinaus Schlußfolgerungen für die Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Basis der EU bieten.

Außerdem will ich in den nächsten Abschnitten und in bezug auf den Neofunktionalismus diskutieren, daß mindestens zwei wichtige Annahmen des klassischen Funktionalismus, wie die Legitimation der Integrationsinstitutionen durch ihre Leistung und die Trennung zwischen technischen und politischen Lösungen, im Neofunktionalismus und dementsprechend auch in der Entwicklung und Praxis der Integration in der EU zu finden sind.

1.3. Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Föderalismus und Funktionalismus

Die Unterschiede zwischen beiden Schulen werden in der Literatur unterstrichen (⁵³). So bemerkt Mutimer, daß Föderalisten besonders am Ziel der Integration interessiert sind, während für Mitrany die Methode am wichtigsten ist (⁵⁴). Häufig wird hervorgehoben, daß die Föderalisten die politisch-institutionelle Dimension der Integration hervorheben, während Mitrany prinzipiell die ökonomisch-technische Dimension akzentuiert (⁵⁵). Auch ist die

⁴⁸) " 'The sum of these functions', no any preconceived formula, must in the end shape the character of an eventual European executive, and hence also of an European parliamentThe making of a comprehensive union could hardly be left to an amorphous 'popular' assembly and a Commission of 'technocrats' " (Mitrany (1968) S.56-57).

⁴⁹) "Function determines structure" (Mitrany (1968) S.72).

⁵⁰) Mitrany (1968) S.71. "Sammlung von entpolitisierten funktionalen Organisationen" (Mutimer (1994) S.14).

⁵¹) Diese Vorstellung einer "minimalen Regierung" von Mitrany entspricht einer liberalökonomischen Denktradition (Merkel (1993) S.5-6).

⁵²) Über den Universalismus in Mitrany's Konzeption vgl. Mitrany (1968), insbesondere unter dem Titel "The Regional Fallacy" S.43-50.

⁵³) Vgl. dazu Zimmerling (1991) S.66-69.

⁵⁴) Mutimer (1994) S.19.

⁵⁵) Zimmerling (1991) S.66.

Reichweite des Integrationsprozesses in beiden Vorstellungen ganz anders: regional für Föderalisten, global für Mitrany. Bellers/Häckel erklären die Divergenzen aufgrund der unterschiedlichen anthropologischen Grundannahmen, von denen Funktionalismus und Föderalismus ausgehen würden⁽⁵⁶⁾: Der Liberalismus des Funktionalismus im Gegensatz zu der "eher konservativen Anthropologie", auf der der Föderalismus gründe⁽⁵⁷⁾. Schneider/Werle begründen die unterschiedlichen Akzentuierungen mit den herrschenden Strömungen der jeweiligen Zeit. So hätten staatswissenschaftliche und staatsrechtliche Perspektiven der Nachkriegszeit den Föderalismus mit ihrem Institutionalismus geprägt; indessen sei der Funktionalismus (insbesondere der Neofunktionalismus) den Einstellungen der "behavioristischen Revolution" gefolgt⁽⁵⁸⁾.

Aber angesichts des normativen Charakters beider Vorstellungen hat der Widerspruch in den Erklärungsmechanismen des Integrationsprozesses und darüber hinaus in den abweichenden Methoden wichtige Auswirkungen in der Integrationsfrage. Der Unterschied wird als die Differenzierung zwischen einem "allmählichen Wandel" (Mitrany und die späteren Funktionalisten) und einer "dramatischen strukturellen Veränderung" (Föderalisten) dargestellt⁽⁵⁹⁾.

Jedoch existieren bedeutsame Ähnlichkeiten. Der stark normative Charakter beider Schulen an sich bedeutet schon eine Ähnlichkeit. Eigentlich wurden sie überwiegend als Programme für politisches Handeln formuliert⁽⁶⁰⁾, die außerdem durch Monokausalität gekennzeichnet sind. Auf diesen Aspekt beider Strömungen richtet sich das Hauptaugenmerk der Kritik⁽⁶¹⁾.

Wichtiger sind aber andere Übereinstimmungen. Beide Richtungen teilen den Ausgangspunkt ihrer Überlegungen. Für beide sind die Nationalstaaten in einen Zustand geraten, in dem sie unfähig sind, notwendige Bedürfnisse ihrer Völker, wie beispielsweise Frieden oder Wohlfahrt, zu befriedigen. Deswegen sollten andere Institutionen diese Aufgaben übernehmen, deren Legitimität, für Mitrany und die Föderalisten, teilweise eine Sache von Leistungen sei: Die Integrationsinstitutionen und Organe können Aufgaben des Nationalstaates besser erfüllen und darüber hinaus die Akzeptanz der betroffenen Bevölkerungen gewinnen. Dementsprechend teilen beide Ansätze die Vorstellung, daß im Laufe des Integrationsprozesses die Staatssouveränität überwunden wird und die nationalen Staaten und nationalen Regierungen - als die entscheidenden Akteure - durch Formen einer

⁵⁶⁾ Bellers/Häckel (1990) S.296.

⁵⁷⁾ Die Autoren argumentieren, daß in der föderalistischen Vorstellung "politische Entscheidungen gegen die individualistischen und egoistischen Bestrebungen von Einzelnen und Gruppen machtvoll und ggf. durch Zwang durchgesetzt werden müßten" (Bellers/Häckel (1990) S.293).

⁵⁸⁾ Schneider/Werle (1989) S.410-411. Eigentlich lenkte der Föderalismus seine Aufmerksamkeit auf formalisierte und rechtliche Institutionen, und die Neofunktionalisten hatten ein starkes behavioristisch Selbstbewußtsein (Mutimer (1994) S.33), aber Föderalisten profitieren auch von der vergleichenden Betrachtung von real existierenden Föderationen und unterstreichen die Bedeutung von sozialen Kräften für die Integration.

⁵⁹⁾ Zimmerling (1991) S.66 aufgrund eines Zitates von Pentland (1973) S.175.

⁶⁰⁾ Mutimer (1994) S.41.

⁶¹⁾ Zimmerling (1991) S.63-65 und S.69-73. Zimmerling weist zusätzlich auf De Vree (1972), Harrison (1974) und Pentland (1973) hin. Vgl. auch Mutimer (1994) S.19 und S.23-26.

supranationalen Regierung ersetzt werden können. Eigentlich erkennen beide Schulen den Widerstand der Staaten, ihre Souveränität abzugeben, und teilen die Hoffnung, daß dieser überwunden werden kann: von oben nach unten im Fall der Föderalisten; von unten nach oben für Mitrany. Dieser erkannte auch selbst, daß es sich bei dem Endprodukt der Integration um die "Entwicklung einer Föderation auf Raten" handeln könnte⁽⁶²⁾. Diese Gemeinsamkeiten gerieten teilweise durch die spätere heftige Auseinandersetzung zwischen beiden Schulen um die richtige Methode in den Hintergrund⁽⁶³⁾.

Im Grunde genommen teilen beide Auffassungen ein positives Menschenbild: Die Völker sind mehr an Frieden und Wohlfahrt als an ausschließlicher Souveränität und Auseinandersetzungen mit anderen Nationen interessiert. Darüber hinaus können die Beziehungen zwischen Staaten vernünftig organisiert werden. Beiden Methoden streben auch nach Verstärkung und Institutionalisierung internationaler Kooperation. In diesem Sinne gehören beide zu einer gemeinsamen Tradition derjenigen Disziplin internationaler Beziehungen⁽⁶⁴⁾, die früher als idealistische Schule bezeichnet wurde und in ihrer weiteren Entwicklung "Liberalismus" oder "Pluralismus" genannt wird⁽⁶⁵⁾. Nach Rittberger teilen sie drei Grundannahmen: erstens, Konflikte zwischen staatlich organisierten Gesellschaften und das Selbsthilfesystem selbst gelten als grundsätzlich vermeidbar, zweitens, die Interdependenz in zentralen Politikfeldern bedarf Lösungen, denen "nur durch eine wachsende Institutionalisierung der kollektiven Problembearbeitung" gerecht zu werden ist, und drittens, der Kreis der für politisch relevant gehaltenen Akteure der internationalen Politik soll über den Staat hinaus erweitert werden⁽⁶⁶⁾.

Die hier unterstrichenen Übereinstimmungen zwischen beiden Hauptrichtungen erklären, wie später mit dem Neofunktionalismus eine theoretische Anpassung zwischen dem Funktionalismus von Mitrany und dem Föderalismus der Nachkriegszeit im Form einer Synthese möglich wird. Aber im Laufe meiner Arbeit wird auch hervorgehoben, daß in der Synthese beider Ansichten, wenngleich sie als erfolgreiche Methode der Integration dargestellt wird, sich Elementen und Annahmen finden, die nicht vollständig angepaßt sind und im Mittelpunkt der heutigen Diskussion über die demokratische Legitimation der EU stehen.

⁶²⁾ Mitrany (1948) S.360, nach Zimmerling (1991) S.69.

⁶³⁾ Mitrany selbst unterscheidet seine Konzepte stark von denen der Föderalisten. Vgl. dazu Mitrany (1968), insbesondere der Kapitel "The Federal Fallacy" (S.50-59).

⁶⁴⁾ Lauth/Zimmerling (1994) S.147-148.

⁶⁵⁾ Viotti/Kauppi (1990) S.192. In diese Tradition werden auch Neofunktionalismus, Transaktionalismus, Interdependenzanalyse und Neoinstitutionalismus eingeschlossen (Rittberger (1994) S.77-78). Nach Nye beziehen sich die neofunktionalistischen Arbeiten nicht explizit auf den klassischen Liberalismus, aber "their focus was clearly on issues emphasized in the Liberal tradition" (Nye (1988) S.239).

⁶⁶⁾ Rittberger (1994) S.77-78. Dazu auch Viotti/Kauppi (1990) ab S.192 und Nye (1988) ab S.238.

2. Weiterentwicklung: Neofunktionalismus und Transaktionalismus

In Folge der neueren Entwicklungen innerhalb der Sozialwissenschaften und der Betrachtung von empirischen Erfahrungen der Regionalintegration sind Ende der 50er Jahre zwei neuere Theorieansätze entstanden: der Neofunktionalismus von Ernst Haas und seinen Schülern und der Transaktionalismus von Karl Deutsch⁽⁶⁷⁾. Hier werden zuerst die Ideen von Haas und ihre Erneuerungen, die Nye versucht, dargestellt. Dann folgt die Rolle der nationalen politischen Führer und des Nationalstaats, die der Neofunktionalismus ihnen im Integrationsprozeß zuschreibt. Nach der Beschreibung der Ideen von Deutsch schließe ich Kapitel I mit einer allgemeinen Diskussion über die Verbindungen zwischen Demokratie, Legitimität und Integration, die man aus allen bis dahin gezeigten Theorien gewinnen kann, ab.

2.1. Neofunktionalismus von Ernst Haas

Haas versucht, die Schwächen des klassischen Funktionalismus zu überwinden. Insbesondere versucht er, die Lage der politischen Institutionen, Akteure und Interessen in Verbindung mit der Mechanik der Integration zu setzen, und nähert sich so einer föderalistisch-institutionellen Auffassung. Besonders weicht Haas von Mitrany in der Reichweite der Anwendung seiner Theorie ab: Gegenüber dem Universalismus von Mitrany stellt Haas eine Theorie der regionalen Integration vor und bezieht sich - ähnlich den Föderalisten - spezifisch auf Westeuropa. Außerdem nähert sich Haas dem Föderalismus an, weil er die politische Dimension der Integration hervorhebt. Dementsprechend distanziert er sich von der technisch-ökonomischen Ansicht Mitrany's⁽⁶⁸⁾.

Außerdem verzichtet Haas auf die scharfe Trennung Mitrany's zwischen Politik und Ökonomie⁽⁶⁹⁾. Gleichzeitig bestätigt Haas jedoch, daß eine erfolgreiche Integration besser auf der Basis von spezifischen und klar definierten Kooperationsprojekten initiiert werden kann⁽⁷⁰⁾. In diesem Sinne haben die wirtschaftlichen Bereiche für Haas günstiges "integratives Potential" oder sind "Einstiegsbereich", um die politische Integration entstehen zu lassen⁽⁷¹⁾. Der Punkt besteht für Haas darin, daß - obwohl Ökonomie und Politik nicht ganz trennbar sind - gewisse Unterschiede bestehen. Diese schwer zu definierende oder "flüchtige" Beziehung zwischen Ökonomie und Politik⁽⁷²⁾ ermögliche, daß politische

⁶⁷⁾ Zimmerling (1991) S.86-87.

⁶⁸⁾ Diese Unterschiede zu Mitrany's Denken werden von Mutimer (1994) unterstrichen (S.26 ff.). Ähnlich dazu Bellers/Häckel (1990) S.294.

⁶⁹⁾ "Power and welfare are far from separable. Indeed, commitment to welfare activities arises only within the confines of purely political decisions" (Haas (1964) S.23).

⁷⁰⁾ "well-defined narrow programs" (ebd. S.47).

⁷¹⁾ Zimmerling (1991) S.93. "Economic planning is obviously the chief candidate for integrative functions in the future system" (Haas (1964) S.492).

⁷²⁾ Haas (1967) S.315, Zitat nach Mutimer (1994) S.28. Schmitter definiert diese Beziehung als ein "Kontinuum" (Schmitter (1971) S.261).

Integration in funktionalen Bereichen angeregt werden könne⁽⁷³⁾. Hier nimmt Haas eine zentrale These von Mitrany als strategisches Grundelement auf, weswegen seine Thesen als Neofunktionalismus bezeichnet werden. Aber im Gegensatz zu Mitrany meint Haas, daß jeder funktionale Integrationsprozeß früher oder später nur unter Einbeziehung "politischer" Bereiche fortschreiten kann⁽⁷⁴⁾. So handelt es sich für Zimmerling beim Neofunktionalismus um ein "grundlegendes Zusammenspiel" zwischen funktionalistischen und föderalistischen Elementen⁽⁷⁵⁾.

Die Verknüpfung zwischen Politik und Ökonomie, die in "mehr" Integration resultieren sollte, findet sich in der Entfaltung des sogenannten "*spill-over*" Effektes. Hier geht Haas von einer "ausdehnenden Logik der Integration von Sektoren" ("*expansive logic of sector integration*") aus: "economic integration in the long run cannot rest on supranational rules and institutions for one economic sector alone"⁽⁷⁶⁾. Eigentlich spricht Haas über die "Expansion einer Aufgabe" ("*task expansion*"), d.h. von den betroffenen Staatsregierungen schon genehmigte Aufgaben der Gemeinschaft könnten nur realisiert werden, wenn die Aufgaben selbst ausgeweitet werden⁽⁷⁷⁾.

Aber für Haas ist der Spillover nicht nur eine funktionelle Folgerung ökonomisch-technischer Verflechtung, sondern er bedarf eines bewußten Einsatzes oder Entscheidungen der Regierungen, um stattzufinden⁽⁷⁸⁾. Jedoch bewirkt die Entfaltung des Integrationsprozesses einen "Lernprozeß" der beteiligten nationalen Akteure, der die weitere Entfaltung des Spillovers ermöglicht: "if the actors, on the basis of their interest-inspired perceptions, *desire* to adapt integrative lessons learned in one context to a new situation, the lesson will be generalized"⁽⁷⁹⁾. Integration ist nicht ein Resultat von Übereinstimmung nationaler Interessen, sondern von ihrer Konvergenz⁽⁸⁰⁾. In diesem Sinne behält der Neofunktionalismus die Vorstellung von utilitaristisch motivierten Akteuren (Egoisten) bei, die sich erst durch Erfahrung, also als Prozeß der Sozialisation der Eliten, von den Vorteilen der Integration überzeugen lassen⁽⁸¹⁾. In der Beschreibung von Haas erscheint die Wandlung in hohem Maße als gesichert⁽⁸²⁾.

⁷³⁾ Mutimer (1994) S.28.

⁷⁴⁾ Zimmerling (1991) S.92.

⁷⁵⁾ Ebd. S.90-91. Nye selbst hat die Neofunktionalisten als "Föderalisten mit funktionalistischem Anstrich, die mit vermeintlich-funktionalistischen Mitteln föderalistische Ziele verfolgen", bezeichnet (Nye (1971) S.51. Zitat nach ebd.).

⁷⁶⁾ Haas (1958) S.103.

⁷⁷⁾ Haas (1964) S.111. Die Bereiche einer modernen Wirtschaft seien funktional verknüpft ("*functional linkages*") (Mutimer (1994) S.29).

⁷⁸⁾ Vgl. z.B. "While task expansion seemed indicated by the facts ... the political issue of supranational powers prevented any sustained governmental interest in these proposals until after the fundamental decisions to proceed with economic integration had been made" (Haas (1958) S.106).

⁷⁹⁾ Haas (1964) S.48 (Hervorgehoben im Original). Vgl. auch Haas (1958) S.292: "(Spillover) certainly occurred in terms of expectations developing purely in the *national* contexts of the elites involved".

⁸⁰⁾ Haas (1964) S.111 (Vgl. dazu Mutimer (1994) S.29).

⁸¹⁾ "Learning is based on the perceptions of self-interest displayed by the actors. When actors realize that their interest would best be achieved by adopting news approaches ... Learning, further, often involves the redefinition of an earlier conception of self-interest". (Haas (1964) S.48. Vgl. Rittberger (1994) S.78).

⁸²⁾ "(...) the political study of changes in attitude would seem to give support to (this) conclusions"

Hier hält Haas den Einsatz von zwei zusätzlichen Akteuren für erforderlich, damit der Spillover ablaufen kann: Technokraten der Integration, die in den Integrationsorganismen tätig sind, und gesellschaftliche Interessengruppen, vor allem aus dem ökonomischen Gebiet⁽⁸³⁾. Die Technokraten suchen die Bereiche von gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen, in denen eine funktionale Kooperation initiiert werden kann. Die Interessengruppen, wenn sie die nutzbaren, positiven Auswirkungen der Integration erfahren, überzeugen sich von den Vorteilen der Integration und fordern von der Nationalregierung weitere Integrations Schritte⁽⁸⁴⁾. Die supranationalen Instanzen nutzen dann diesen Druck aus, um eine weitere Integration vorzuschlagen. Es ist zu bemerken, daß Haas mit dieser Darstellung des Spillovers den Automatismus des Funktionalismus zu überwinden versuchte und die Rolle der politischen Führerschaft im Integrationsprozeß unterstrich⁽⁸⁵⁾. In der Wiederbelebung der Integrationstheorie Ende der '80er Jahren wird behauptet, daß Haas nicht nur beschreibt, daß sich die Definition der nationalen Interessen ändern kann, sondern auch wie das vonstatten geht⁽⁸⁶⁾.

In der neofunktionalistischen Darstellung ergibt sich dann das Vorhandensein von zentralen, teilweise unabhängigen Instanzen als eine wichtige Voraussetzung für den Spillover⁽⁸⁷⁾. Nach dem Modell der EGKS fordert der Neofunktionalismus, daß die Integrationsinstitutionen unabhängig von den nationalen Regierungen arbeiten sollten, um effizient zu sein⁽⁸⁸⁾. Aber in der Tat hat Haas bemerkt, daß die "High Authority" nicht immer die Möglichkeit benutzt hat, sich als unabhängige föderale Exekutive voll zu entfalten und nicht immer die Spillover begünstigt hat⁽⁸⁹⁾, obwohl sie die entsprechenden Zuständigkeiten und Autorität von den Nationalstaaten bekommen hatte.

Haas verwendet das Spilloverkonzept darüber hinaus, um eine Strategie für einen unterliegenden und schrittweise ausdehnenden Legitimationsprozeß der Integration zu konzipieren. "Personal political loyalties are the result of satisfaction with the performance of crucial functions by an agency of government. Since actors can be loyal to several agencies simultaneously, a gradual transfer of loyalties to international organizations performing most of crucial functions is likely" ⁽⁹⁰⁾. Haas basiert damit den Transfer oder das Übertragen von

(Haas (1958) S.283).

⁸³⁾ "Yet these expectations were reinforced along supranational lines not only because action was demanded of the High Authority but because continuous joint lobbying with labour leaders from other countries became both necessary and possible" (Haas (1958) S.292).

⁸⁴⁾ Zimmerling (1991) S.95 und Frei (1985) S.124-125.

⁸⁵⁾ "Tasks do not take care of themselves: form does not automatically follow function; ... It is the task of the organization - the leadership - to define aims *specifically* enough to act as a guide to policy ..."
(Haas (1964) S.101).

⁸⁶⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.239, Mutimer (1994) S.29. Nye unterstreicht diesen Aspekt als den wichtigsten Beitrag des Neofunktionalismus (Nye (1988) S.239).

⁸⁷⁾ "... the existence of governmental authorities closer to the archetype of federation" (Haas (1958) S.59).

⁸⁸⁾ Dieser Aspekt der EGKS wird als eine große Neuigkeit in der Geschichte der internationalen Organisationen beschrieben (Lepsius (1993) S.250).

⁸⁹⁾ Haas (1958) S.484 und S.526.

⁹⁰⁾ Haas (1964) S.49-50.

Loyalität auf eine utilitaristische Dimension: Die Integration bringe Vorteile für die Bürger und daher werde sie als legitim empfunden. Diese Vorstellung teilt Haas mit Mitrany.

Die Konzepte von Haas enthalten immer noch einige Schwachpunkte, die in zwei großen Bereichen liegen: Der teleologische Automatismus, der das Spilloverkonzept prägt⁽⁹¹⁾, und die Unterschätzung der nationalstaatlichen Resistenz, Souveränität zumindest partiell aufzugeben⁽⁹²⁾. Ihre Effekte auf die Verwirklichung einer "demokratischen Legitimation" der Integration werden ab dem nächsten Abschnitt diskutiert.

Die Schwächen ergeben sich teilweise aus einer Voraussetzung, die den Spillover ermöglichen sollte: Das Vorhandensein einer modernen, verflochtenen und konkurrierenden Wirtschaft, in der sich die ökonomischen Vorteile der Integration steigern würden. Das hat der Neofunktionalismus von den Theorien ökonomischer Integration in den 50er Jahren angenommen. Diese Voraussetzung wurde in Westeuropa als gegeben erachtet. Darüber hinaus waren die erwarteten Folgen nur auf bestimmte Regionen der Welt begrenzt⁽⁹³⁾.

So erscheint später das neofunktionalistische Modell etwas vereinfacht: "Es ging davon aus, daß zwei regionale *Organisationselemente* - nämlich sektorale Abkommen und eine supranationale Bürokratie - über vier Arten von *Prozeßmechanismen* - funktionale *Linkages*, zunehmende Transaktionen, Entstehung regionaler Gruppen sowie bewußt hergestellte *Linkages* ("kultivierten Spillover") - auf bestimmte Teile der *Mitgliedsgesellschaften* - Interessengruppen und 'technische' Entscheidungsträger - so einwirken, daß letztlich durch positive Rückkopplung eine Stärkung der Regionalorganisationen stattfindet" ⁽⁹⁴⁾. Haas sieht daher eine "regional progressive Zentralisierung des Entscheidungsprozesses" in den über den nationalen Regierungen stehenden Institutionen aufgrund der expansiven Logik des Spillovers vorher ⁽⁹⁵⁾. Der inkrementale, schrittweise Charakter des Verlaufes sei eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Integrationsentwicklung ⁽⁹⁶⁾. Damit "fließe" oder "laufe" regionale Integration aus einem wirtschaftlichen Sektor in einen anderen ("*low politics*") über, bis letztlich auch die "*high politics*" durch die fortschreitende Vergemeinschaftung der Mikrosectoren einbezogen werden ⁽⁹⁷⁾. Der sich ausbreitende Prozeß werde solange immer mehr in politische Themen einbezogen, bis ein "*take-off-Punkt*" erreicht sei. "After the takeoff point, the central institutions will spill over at a dramatically increased rate, and community building will begin in earnest" ⁽⁹⁸⁾.

⁹¹⁾ Vgl. z.B.: "Functional analysis can tell us in which direction the faint ripples of common concerns are likely to spread" (Haas (1964) S.497).

⁹²⁾ Mols (1987) S.115.

⁹³⁾ Mols (1987) S.113-114.

⁹⁴⁾ Zimmerling (1991) S.95-96.

⁹⁵⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.16.

⁹⁶⁾ Zimmerling (1991) S.94.

⁹⁷⁾ Ebd. S.93-94 und Bellers/Häckel (1990) S.294. Die Begriffe "*high*" und "*low politics*" wurden von Hoffmann Mitte der 60er Jahre eingeführt, als er den Neofunktionalismus auf der Grundlage realistischer Prämissen kritisierte (Merkel (1993) S.12-13 und Zimmerling (1991) S.92, vgl. dazu Hoffmann (1964/65)).

⁹⁸⁾ Mutimer (1994) S.29-30.

Ein weiterer Punkt mindert die Beiträge des Funktionalismus von Haas. Er hat seine Theorie besonders aus der Betrachtung der Integration in Westeuropa und in enger Beziehung mit dem Kreis von Personen, welche die Gemeinschaftsstrategie angetrieben haben, abgeleitet⁽⁹⁹⁾. Speziell drückt sich das im Buch *The Uniting of Europe* von Haas aus, von dem der Neofunktionalismus ausgeht⁽¹⁰⁰⁾. Damals hatte Haas fast keine andere Alternative, da in den 50er Jahren nur in Europa wichtige Integrationsbestrebungen stattfanden⁽¹⁰¹⁾. So wurde der Neofunktionalismus als "die Integrationsmethode der europäischen Gemeinschaft" von Pentland definiert⁽¹⁰²⁾. Von der Beziehung gewinnen beide Seiten in einem sich selbst verstärkenden Prozeß: Die Praxis der EWG lieferte der Theorie empirische Bestätigung; die Theorie lieferte Brüssel akademische Legitimität. Dadurch entstand nicht nur das "stark normative Engagement" des Neofunktionalismus für den Prozeß, sondern auch sein Charakter als "Manual der Integration"⁽¹⁰³⁾. Haas selbst erkannte die "*EECentricity*" seiner Auffassung, die eine Anwendung in anderen Regionen der Welt beeinträchtigte⁽¹⁰⁴⁾, und auch den Automatismus, den man für die Integration in Westeuropa angesichts der hier gegebenen ökonomischen Voraussetzungen erwarten kann. Deswegen plädiert er Anfang der 70er Jahre für eine Revision fundamentaler Elemente des Neofunktionalismus⁽¹⁰⁵⁾. Diese Forderung wurde von seinen Schülern aufgenommen und von Nye in eine eigens durchgearbeitete Version umgeschrieben⁽¹⁰⁶⁾.

2.2. Der revidierte Neofunktionalismus von Nye

Nye stellt eine verfeinerte Version des Neofunktionalismus vor. Er unterteilt seine Überarbeitung in vier Punkte. Zuerst versucht er, die Ambiguität der Endstation ("*Outcome*") des Integrationsprozesses, welche sich in divergenten Formen wie "politische Union" oder "negative ökonomische Integration" ausdrücke, zu überwinden. Dafür läßt er die Vorstellung dieses Endziels offen und plädiert für eine spezifische Bewertung der Entwicklung der Integration in zwei Dimensionen: zum einen im Ausmaß des "gemeinsamen Treffens von Entscheidungen" ("*collective decisionmaking*") oder in der Ebene (*level*) der Autorität der Institutionen der Integration. Man mißt hier den Grad der Autonomie oder Kapazität der gemeinsamen Institutionen, Entscheidungen zu treffen. Die zweite Dimension konstituiert sich aus der Berechnung der in dem Integrationsprozeß eingebundenen politischen Bereiche,

⁹⁹⁾ Mutimer (1994) S.26 und S.33. Zimmerling (1991) S.90-91.

¹⁰⁰⁾ Nye (1971) S.55.

¹⁰¹⁾ Mols (1996) S.14-15.

¹⁰²⁾ Pentland (1973), nach Mutimer (1994) S.33.

¹⁰³⁾ Mutimer (1994) S.33. Frei unterstreicht auch die Beziehung zwischen Theorie und Praxis in der westeuropäischen Integration und bemerkt, daß die neofunktionalistische Integrationsmethode sich in der Präambel des EWGV schon ausdrückt (Frei (1985) S.128).

¹⁰⁴⁾ Haas (1971) S.29 und S.24.

¹⁰⁵⁾ Vgl. Haas (1971). Da bezeichnet Haas seine eigene Theorie als "Prätheorie".

¹⁰⁶⁾ Nye (1971), Kapitel 3, und Nye (1971b).

d.h. die Reichweite (*scope*) der Gebiete, die unter die Zuständigkeiten dieser Institutionen fallen (¹⁰⁷).

Zweitens addiert er in der Analyse der Integrationsprozesse zusätzliche Akteure und betrachtet gleichzeitig ihre Ziele (¹⁰⁸). In diesem Bereich unterscheidet Nye zwei Stilarten der politischen Führerschaft: Den technokratischen Politiker, der seine Reputation auf die Kenntnis gründet, und den Wahl- oder Unterstützungspolitiker, der in der Demokratie Macht aufgrund seiner Fähigkeit, die Massen zu mobilisieren, ausübt. Nach seiner Auffassung werden die Wahlpolitiker wahrscheinlich eher eine Rolle als "Hüter" der Nationalsoveränität übernehmen (¹⁰⁹). Ergänzend werden von Nye Gruppen betrachtet, die gegen die Integration agieren, weil sie von den Integrationsvorteilen nicht profitieren können oder negativ betroffen sind, sowie neutrale Gruppen, die von beiden Seiten für ihre Ziele gewonnen werden können. Auch Massenmeinungsführer sollen betrachtet werden, da ihre Opposition oder Unterstützung der Integration wichtiger sei, wenn Integration zum Wahlthema wird.

Drittens betrachtet Nye die schon genannten vier Prozeßmechanismen, die den Integrationsprozeß antreiben (funktionale *Linkages*, zunehmende Transaktionen, Entstehung regionaler Gruppen sowie bewußt hergestellte *Linkages*), und addiert drei zusätzliche: Die Sozialisation der Eliten zugunsten weiterer Integration aufgrund zunehmender persönlicher Kontakte; die Rückwirkung aus der symbolischen Kraft des Gedankens regionaler Identität (d.h. die Ausstrahlung der Integrationsgedanken); und die Auswirkung des aktiven Engagements von externen Akteuren (¹¹⁰). Nye beschreibt, daß die Prozeßmechanismen auf gesellschaftliche Gruppen wirken, die sich für oder gegen eine weitere Integration aussprechen. Sie versuchen, andere Gruppen und die öffentliche Meinung für ihre Positionen zu gewinnen und wirken direkt oder durch die öffentliche Meinung auf die "politisch legitimierten Entscheidungsträger" ein (¹¹¹). Wichtig ist hier seine Erneuerung des Verständnisses vom "kultivierten Spillover": Er entsteht auf der Grundlage von Verhandlungsprozessen zwischen Interessengruppen, Bürokraten der Integration und Politikern (Koalitionsbildung). Im Unterschied zum reinen Spillover werden hier verschiedene Probleme absichtlich in "Pakete von Verhandlungen" ("*package deals*") zusammengebunden, und das nicht aufgrund technischer Notwendigkeit, "but on a basis of political and ideological projections and political possibilities". Eine wichtige Rolle in dem Prozeß spielen die Integrationsinstitutionen und ihre Mitglieder, aber Nye unterstreicht, daß die Pakete letztendlich von den Politikern gebündelt werden und auch in diesem Prozeß

¹⁰⁷) Nye (1971b) S.193-195. Zu diesen zwei Achsen Lindberg/Scheingold (1970), S.69-74. Eine Anwendung davon in Schmitter (1971) S.241-242.

¹⁰⁸) Nye (1971b) S.197.

¹⁰⁹) Die negative Mitwirkung von "dramatisch-politischen" Führern wie De Gaulle an der Integration wurde schon von Haas selbst vorher erkannt (Haas (1967) nach Nye (ebd.) S.195).

¹¹⁰) Nye (1971b) S.199-207.

¹¹¹) Vgl. die Abbildung von Nye (1971b) auf S.209. So sollte nach Zimmerling ökonomische Integration als eine für politische Integration *notwendige*, aber nicht *hinreichende* Bedingung, und darüber hinaus Spillover als ein mehr oder weniger wahrscheinliches "Phänomen", erfaßt werden (Zimmerling (1991) S.94).

frühere Bindungen aufgelöst werden können⁽¹¹²⁾. Folglich betont Nye, daß diese sieben Prozesse positiv, aber auch negativ auf weitere Integrations Schritte wirken können. Er ordnet deshalb die Folgen der Integrationsdynamik in drei Kategorien ein⁽¹¹³⁾: die integrative Antwort der nationalen politischen Führer; die desintegrative Antwort; und einen "mildereren" *status quo*, denn wenn der Druck für die Integration nicht stark genug ist, dann würden die Entscheidungsträger, "Hüter" des Staates, zur Trägheit neigen⁽¹¹⁴⁾.

Viertens verarbeitet Nye die von Haas/Schmitter entwickelten neun Bedingungen oder das "integrative Potential" eines Integrationsprozesses. Sie haben Mitte der 60er Jahre mehr über die Voraussetzungen des Spillovers nachgedacht⁽¹¹⁵⁾. Die Präsenz oder das Fehlen dieser Faktoren solle den Erfolg oder den Mißerfolg der Integration, insbesondere in der Dritten Welt, erklären. Sie entsprachen im Grunde genommen der "modernen, pluralistisch-demokratischen politischen Gesellschaft"⁽¹¹⁶⁾. In diesem Sinne wurde Demokratie vom Neofunktionalismus als eine Voraussetzung der Integration thematisiert, aber nur im Sinne der Innengestaltung der beteiligten Staaten, damit der Spillover geschehen konnte⁽¹¹⁷⁾. Und damit kamen die Neofunktionalisten zum selben Ergebnis, das sie überwinden wollten: Die Vorstellung eines gewissen Determinismus für den Fortschritt der Integration Europas. Da Westeuropa die Voraussetzungen erfülle, müsse der Spillover von der Ökonomie auf die Politik schon stattfinden⁽¹¹⁸⁾.

Deswegen versucht Nye eine genauere Differenzierung. Er ordnet die Bedingungen in *strukturelle* und *perzeptuelle* ein. Die strukturellen sind: Symmetrie der Mitgliedstaaten auf ökonomischem Gebiet; Wertkomplementarität der nationalen, besonders der ökonomischen Eliten; Pluralismus, im Sinne des Existenz moderner Interessengruppen; und Reaktionsfähigkeit der Mitgliedstaaten auf Forderungen des Integrationsprozesses⁽¹¹⁹⁾. Diese Variablen erscheinen in der Analyse von Nye im Fall von Westeuropa wiederum als günstiger und gegeben⁽¹²⁰⁾. Besonders unterstreicht Nye, daß diese Variablen eine gewisse Stabilität besitzen. Darüber hinaus könne man erwarten, daß sich mögliche Hindernisse für die westeuropäische Integration nur oder entscheidend aus den "Wahrnehmungsbedingungen" ("*perceptual conditions*"), welche als flüchtig und wechselnd während des Integrationsprozesses definiert sind, ergeben.

¹¹²⁾ Nye (1971b) S.202-203.

¹¹³⁾ Ebd. S.198.

¹¹⁴⁾ Die Offenheit der Entscheidungen wird im selben Band von Schmitter noch mehr bearbeitet. Er nimmt dafür die zwei von Lindberg/Scheingold vorgeschlagenen Dimensionen der Integration an und stellt über der Kreuzung beider Achsen das Feld dar, in dem integrative/desintegrative Entscheidungen in sechs verschiedene Richtungen laufen könnten (Schmitter (1971) S.241-242).

¹¹⁵⁾ Haas/Schmitter (1964).

¹¹⁶⁾ Zimmerling (1991) S.98-99.

¹¹⁷⁾ Haas (1971) S.24. und 29.

¹¹⁸⁾ "The determinism implicit in the picture of the European social and economic structure is almost absolut. Given all these conditions, the progression ... is automatic"(Haas (1967) S.327. Zitat nach Merkel (1993) S.8).

¹¹⁹⁾ Nye (1971b) S.210-214. In dieser Verarbeitung versuchte Nye auch ähnliche Variablen, die von Deutsch eingeführt wurden, in Betracht zu ziehen (s.u.).

¹²⁰⁾ Vgl. z.B. die Hypothesen für die letzten zwei Variablen: Größerer (moderner) Pluralismus wirkt positiv und innere politische Instabilität wirkt negativ auf die Integration (ebd. S.213 und S.214).

Die perzeptuellen Voraussetzungen, die besonders vom Ablauf des Integrationsprozesses selbst beeinflusst werden, sind: Die allseitige Wahrnehmung einer gerechten Verteilung der materiellen und immateriellen Vorteile der Integration (insbesondere des politischen Status) zwischen allen Mitgliedern; die Wahrnehmung einer Verbesserung eigener Positionen in den internationalen Beziehungen aufgrund des regionalen Zusammenschlusses; und die Einschätzung der Akteure, daß die Kosten der Integration niedrig oder "exportierbar" sind ⁽¹²¹⁾. Zu unterstreichen ist, daß alle diese Wahrnehmungen von den Entscheidungsträgern gemacht werden sollen. In diesem Sinne ist die Arbeit Nyes der Versuch, den funktionalen Rahmen (den technischen und ökonomisch-strukturellen Wandel) mit den Reaktionen und Strategien der involvierten Nationalregierungen (Akteurentscheidungen) zu verknüpfen ⁽¹²²⁾. Nye hat auch vier weitere dynamische Bedingungen hinzugefügt, die aus dem Integrationsprozeß resultieren (dann als "Outcomes" bezeichnet), die aber wiederum den Prozeß beeinflussen, da sie die strukturellen und die wahrgenommenen Bedingungen verändern ⁽¹²³⁾: *Politicization*, die Diskussion über den Prozeß innerhalb der Mitgliederstaaten wird auf der Ebene der breiten Masse verbreitet; *Redistribution*, die Verteilung von materiellen und immateriellen Ressourcen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten wird asymmetrisch geändert; *Reduction of Alternatives*, die verfügbaren Handlungsalternativen, hauptsächlich die "opt-out" Option, werden mit einer fortschreitenden Integration reduziert; *Externalization*, die Beziehungen zu Drittstaaten werden durch fortschreitende Integration verändert und insbesondere die zusammengeschlossenen Staaten werden dazu tendieren, im Sinne einer von außen wahrnehmbaren gemeinsamer Identität ("*sense of external identity*") zu verfahren.

Fünf von Nye angesprochene Aspekte will ich hier unterstreichen, die im Laufe dieser Arbeit in verschiedenen Perspektiven diskutiert werden. Der erste Punkt ist Nyes explizite Anerkennung der Rolle der nationalen Spitzenpolitiker und der nationalen politischen Führer, und nicht nur der Führerschaft der supranationalen Organisation, als Kanalisatoren der weiteren Integrationsschritte. Zweitens ergibt sich aus der Analyse Nyes, daß es sich bei der Entscheidung zu einem neuen Integrationsschritt um zwei Entscheidungsprozesse handelt: einen auf nationaler Ebene und einen anderen auf internationaler Ebene, in intergouvernementalen und supranationalen Verhandlungen. So wirken die Prozeßmechanismen, die dynamischen Outcomes der Integration und die strukturellen und perzeptuellen Bedingungen in verschiedener Art und Weise auf den inneren politischen Prozeß jedes Mitgliedslandes. Dadurch entstehen verschiedene Antworten auf die Integration bei den nationalen Regierungen, die wiederum auf der internationalen Ebene verarbeitet werden sollen ⁽¹²⁴⁾.

¹²¹⁾ Ebd. S.214-215.

¹²²⁾ Schneider/Werle (1989) S.411.

¹²³⁾ Nye (1971b) S.218-224.

¹²⁴⁾ Die Verhandlung auf zwei Ebenen wird in der Fachliteratur weiter thematisiert und die inneren politischen Prozesse werden als Erklärung für die Geschwindigkeit der Integration vorgeschlagen (s.u.).

Als dritten Punkt behaupte ich, daß Nye mit der Betrachtung des Prozesses der Entscheidungsfindung auf nationaler Ebene einen Legitimationsprozeß anspricht, wie ich ihn hier verstehe. Die Auseinandersetzung zwischen sozialen Gruppen für und gegen Integration tragen Regierungsentscheidungen mit, die in der Öffentlichkeit größere oder geringere Akzeptanz finden können. Man kann folgern, daß auch die letzte Entscheidung nach der internationalen Behandlung in jedem Land von den Bürgern wieder bewertet werden und mehr oder weniger Zustimmung finden kann (¹²⁵).

In direkter Verbindung damit steht der vierte Punkt. In dem nationalstaatlich internen Prozeß wirken nach Nye nicht nur ökonomisch-technische Berechnungen von Vorteilen und Nachteilen, wie sie beim früheren Funktionalismus vorgestellt wurden, sondern auch "Wahrnehmungsbedingungen", in denen immaterielle Vorteile und gefühlsmäßige Überlegungen in Betracht gezogen werden (¹²⁶).

Als fünften Punkt will ich die Beschreibung erläutern, die Nye von der Politisierungsphase der Integration macht. Hier wird der Prozeß aufgrund der einfachen Tatsache politisiert, daß je mehr Integration stattfindet, desto mehr soziale Gruppen von ihren Folgen betroffen werden. Darüber hinaus sei die Wahrscheinlichkeit höher, daß nicht nur mehrere, sondern auch widersprüchliche Ansichten und divergente Interessen innerhalb der Mitgliedsstaaten geweckt werden, die den Integrationsprozeß in gegensätzliche Richtungen antreiben wollen. Je mehr Gruppen, desto schwieriger die Paketlösungen (¹²⁷). Ferner bedeutet mehr Integration in der neofunktionalistischen Fassung mehr Machtkonzentration bei den zentralen Institutionen der Gemeinschaft, die für größere Kreise der Bevölkerung sichtbar werden. Dann werde um jede neue Übertragung von Souveränität auf diese Institutionen gestritten (¹²⁸). Dadurch sei es auch schwierig, einen technokratischen Entscheidungsstil zu bewahren. Weitere Integrationsschritte werden erschwert, aber nicht unmöglich gemacht (¹²⁹). Bei dieser Auffassung klingt wieder die funktionalistische Neigung an, die die Technokratie für "integrationsfreundlicher" als die Politik hält.

Aber Nye sieht in diesem Prozeß auch Vorteile, die in direkter Beziehung mit der demokratischen Legitimation des Integrationsprozesses stehen: Die Politisierung kann den Integrationsentscheidungen mehr Stabilität verleihen, wenn politisch legitimierte Entscheidungsträger und eine breitere Öffentliche Meinung stärker als bisher verwickelt werden. Der Punkt ist besonders wichtig, wenn die Integration stärker die Nationalsouveränität reduziert und die "Identitätsfunktion des Staates" beeinträchtigt (¹³⁰). Um sich die Vorteile zu sichern, solle der Integrationsprozeß jedoch schon ein ausreichendes Maß

¹²⁵) Die Wichtigkeit einer rezeptiven öffentlichen Meinung wurde auch von anderen Neofunktionalisten wie Ronald Inglehart und Lindberg/Scheingold (1970) thematisiert.

¹²⁶) Deutsch behandelt diese Aspekte noch stärker (s.u.).

¹²⁷) *Controversy* wird hier als Synonym für Politik benutzt.

¹²⁸) Der Integrationsprozeß werde damit "more salient both to mass opinion and to the dramatic-political decisionmakers" (Nye (1971b) S.218-219).

¹²⁹) Ebd. S.219.

¹³⁰) "Identitive functions of the states" (ebd.).

an sozialer Unterstützung gewonnen haben, bevor er ein kontroverses Thema auf Massenebene wird. Die Politisierung entfalte ihre negativen Auswirkungen nur, wenn sie eintritt, bevor "unterstützende Einstellungen" (*supportive attitudes*) für den Integrationsprozeß strukturiert und intensiviert worden sind ⁽¹³¹⁾. Aber die eurozentrierte Neigung des Neofunktionalismus ist schwierig zu überwinden. So fügt Nye an dieser Stelle hinzu, daß die frühe Politisierung "besonders ein Problem in vielen unterentwickelten Ländern" sei ⁽¹³²⁾. Wie im Laufe dieser Arbeit zu zeigen ist, wird der Rückzug der sozialen Unterstützung für die europäische Integration ab 1992 als die von Nye dargestellte Politisierungsphase verstanden. So weist die Diskussion über den Maastrichtvertrag darauf hin, daß eine frühe Politisierung auch ein europäisches Problem sein kann.

In diesem Sinne liegen den Auffassungen Nyes immer noch wichtige Postulate der funktionalistischen Strategie zugrunde, die außerdem den Aufbau der EWG geleitet haben und sich in der Gründung der EU weiter spiegeln: 1. Ein gewisser Skeptizismus gegenüber einer einfachen Gewinnung der Massen für ehrgeizige Integrationsziele und darüber hinaus die Notwendigkeit eines technokratischen und im Grunde genommen elitären Managements dieses Prozesses. 2. Die Strategie, Integration zuerst auf technische Bereiche zu gründen. Und 3. die Auffassung, daß die Massen hauptsächlich durch positiv wahrgenommene Vorteile der Integration (am meisten ökonomisch, aber jetzt nicht exklusiv) für dieses Ziel gewonnen werden können.

2.3. Die Rolle der nationalen Entscheidungsträger im Integrationsprozeß

Die Rolle der nationalen politischen Führer erscheint im Neofunktionalismus zweideutig, aber nicht nötigerweise widersprüchlich. Zum einen erscheinen sie in einem sich selbst entwickelnden Spillover gebannt, was ihre Rolle mildert. Im Zusammenspiel zwischen den supranationalen und nationalen Akteuren und dem Druck der funktionalen Verknüpfungen der ökonomischen Bereiche erscheint die Aufgabe der Nationalregierungen als ein "*part of the loop*" in einer Zwangsspirale ⁽¹³³⁾.

Zum anderen aber kann man auch die Rolle der Entscheidungsträger gemäß Nye analysieren. Wie gesagt, aus Nyes Vorstellung kann man ableiten, daß Integration sich nicht automatisch aus strukturellen Bedingungen ergibt, sondern durch Reaktionen und Strategien der involvierten Akteure, insbesondere der politischen Führer, "vermittelt" wird ⁽¹³⁴⁾. Damit können sie den Prozeß negativ oder positiv nicht nur aufgrund des Zwanges der internationalen politischen Umstände oder des ökonomischen Spillovers, sondern auch aufgrund persönlicher Präferenz und innenpolitischer Erwägungen beeinflussen ⁽¹³⁵⁾.

¹³¹⁾ Ebd.

¹³²⁾ Ebd. S.220.

¹³³⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.231.

¹³⁴⁾ Schneider/Werle (1989) S.411.

¹³⁵⁾ Nye (1971b) S.198. "(The) personal predilections of particular decisionmakers" (Ebd. S.215).

Hinsichtlich der europäischen Integration könnte man feststellen, daß sich alle von Nye analysierten Faktoren in Europa als günstig erweisen (¹³⁶). Die einzige Möglichkeit für den Eintritt eines negativen Faktors seien die "Unterstützungspolitiker". Angesichts der Lähmung des Integrationsprozesses in Westeuropa Ende der 60er Jahre fragte sich Haas selbst, ob der inkrementale Stil, der dem Spillover unterliegt, nicht nur von gewissen "heroischen Akteuren" wie Jean Monnet oder Walter Hallstein vorgesehen und instrumentalisiert, sondern auch von ähnlich "schlau nationalen Akteuren" ("*certain equally prescient national actors*") wie Charles de Gaulle eventuell überprüft und so schließlich unter Kontrolle gehalten wurde (¹³⁷).

Fragwürdig ist es aber, ob die letztendliche Erklärung für den "*Stop and Go*" der Integration in Europa in der Rolle dieser Politiker gefunden werden kann. In der Tat hat der Abtritt von de Gaulle keine schnellere Entwicklung verursacht, sondern der Prozeß ist in die sogenannte Phase der "Eurosklrose" übergegangen. Noch fraglicher wäre zu unterscheiden, ob die Wiederbelebung der Integration von Wahlpolitikern oder technokratischen Politikern geleitet wurde.

Daraus ergibt sich, daß eine genaue Betrachtung der Rolle der Spitzenpolitiker nicht nur als eine bloße willkürliche Präferenz oder persönliche Neigung der politischen Führer gegenüber der Integration verstanden werden muß (¹³⁸), sondern daß andere Faktoren, genauer gesagt strukturelle Faktoren, der stärkeren Resistenz gegen eine rasche Integration unterliegen, als damals erwartet wurde. Um die Grenzen und Freiräume der Politiker zu beleuchten, kann man hier als Beispiel die Funktionen des Nationalstaates als strukturell-funktionalistisches System analysieren. Die Frage ist, ob die Geschwindigkeit der Integration nur vom Gegensatz zwischen vorherwissenden Befürwortern und Gegnern einer föderalen Integration (Monnet - de Gaulle) abhängig ist oder auch von der Suche nach einem systemischen Gleichgewicht zwischen den Funktionen der nationalen politischen Systeme, die auch als ein Zwang für die Politiker aufgefaßt werden kann.

Aus dem von Parsons entwickelten AGIL-Schema ergibt sich, daß jedes funktionierende soziale System vier Grundfunktionen leisten müsse (¹³⁹): "*Adaptation*", "*Goal-Attainment*" (Zielsetzung und -erreicherung), "*Integration*" und "*Latent Pattern-Maintenance*" (Systemerhaltung). Diese vier Funktionen sind miteinander verbunden und hängen zusammen, aber die Interrelation des Paares Adaptation-Systemerhaltung erweist sich in diesem Punkt als wichtiger. Systemerhaltung, d.h. die Bewahrung des konstitutiven

¹³⁶) In den 60er und in den 70er Jahren war der Integrationsprozeß in Westeuropa auf der Ebene der Bevölkerung nicht besonders politisiert, und im Gegenteil wurde die Haltung der Öffentlichkeit gegenüber die Integration als ein "permissiver Konsens" definiert (Lindberg/Scheingold (1970) und Inglehart (1971)).

¹³⁷) Haas (1971) S.23.

¹³⁸) Beispielsweise schreibt Nye: "the likely proclivities of many political decisionmakers toward inertia or hostility (gegenüber dem Integrationsprozeß) as their sense of sovereign control is increasingly infringed" (Nye (1971b) S.220).

¹³⁹) Jensen (1976) ab S.44, ebd. (1983) ab S.66. Das Schema wurde ursprünglich als Phasen der Entfaltung systemischer Interaktionen im sozialen Handeln konzipiert (Parsons/Bales/Shils (1953) ab S.180). Für eine Anwendung im sozialen System vgl. Parsons (1966).

Musters des Systems als unterscheidbare Einheit gegenüber der Umwelt, bedeutet aber nicht, daß immer ein gleiches Muster konstant bleiben, sondern immer ein minimaler Grad der "Organisiertheit" der Strukturen vorhanden sein sollte ⁽¹⁴⁰⁾. In diesem Sinne ist ein System dynamisch und paßt sich an eine wandelnde Umwelt durch die Entwicklung neuer Muster an. Dieser adaptive Prozeß versucht aber stets, die materiell-energetischen und informationellen Relationen zwischen dem System und seiner Umwelt zu steuern (Manipulation der Umwelt), damit die Abgrenzungen des Systems nicht verlorengelangen, gleichzeitig aber auf die neuen Herausforderungen richtig reagieren können. Von diesem Prozeß hängt der Bestand des Systems in einer andersartigen Umwelt ab ⁽¹⁴¹⁾.

Folglich würden die Integrationsversuche der Staaten in Westeuropa der adaptiven Funktion des sozialen Systems entsprechen. Man kann Integration nach systemtheoretischen Überlegungen im folgendem Maße erklären ⁽¹⁴²⁾: Unabhängige politische Systeme (Nationalstaaten, wenn man diesen Begriff vorzieht) versuchen eine Anpassung an eine wandelnde Umwelt, wie z.B. die Notwendigkeit des Wiederaufbaues nach der Zerstörung des Krieges, die Suche nach Sicherheit oder die Anpassung an die Nachkriegsordnung ⁽¹⁴³⁾. Die Schaffung einer institutionalisierten Integration ist dann ein Versuch einzelner Systeme, ihre Umwelt zu steuern, damit ihre Organisiertheit (ihre innere Welt) nicht durch Belastungen, die aus der Außenwelt kommen, beeinträchtigt werden. Darüber hinaus bedeutet die Achtung ihrer Selbständigkeit und ihrer politischen Grenzen die Bewahrung des Systems und seine Abgrenzung zur Umwelt. Die Tragfähigkeit oder "Hartnäckigkeit" der Nationalstaaten entspricht der Funktion der Systemerhaltung ⁽¹⁴⁴⁾; die Integration entspricht der Funktion der Adaptation. Beide Funktionen dienen einander: Die Integrationsmaßnahmen richten sich auf die Erhaltung des Systems und nicht auf seine Auflösung ⁽¹⁴⁵⁾. In diesem Prozeß wandeln oder ändern sich viele Merkmale der Nationalstaaten, insbesondere in bezug auf ihren alten Anspruch auf Selbständigkeit und Geschlossenheit. Das soziale System nimmt neue Formen an, aber es erweist sich eine gewisse Kontinuität und bestimmte innere Muster bleiben erhalten.

Internationale Umstände, wie die Ölkrise der 70er Jahre, können die Kosten der Integration im Vergleich mit den wahrgenommenen Vorteilen der nationalen Lösungen steigen lassen, unabhängig vom Willen der Politiker. Negative Reaktionen (Nicht-Integrationsentscheidungen) können, als Suche eines inneren Gleichgewichtes des Systems,

¹⁴⁰⁾ Jensen (1976) S.46.

¹⁴¹⁾ Ebd. S.46-47.

¹⁴²⁾ Aber muß man auch bemerken, daß die Systemtheorie stabilitätsorientiert ist, und damit grundsätzliche Änderungen übersehen werden könnten (Sandschneider (1995) S.101-102).

¹⁴³⁾ In der struktural-funktionalistischen Analyse ist das ökonomisch-technologische Handeln ein Paradebeispiel des adaptiven Subsystems des Sozialsystems (Parsons (1966) S.29, Jensen (1976) S.47). In diesem Sinne wäre der überwiegend ökonomische Charakter der Integration in Westeuropa kein Zufall.

¹⁴⁴⁾ Die "identitive functions of the states", wie Nye es kurz nennt. Aber der Neofunktionalismus hat tatsächlich mehr an die Rolle der "Staatsmänner", als an die Rolle des Nationalstaates gedacht.

¹⁴⁵⁾ Dieses Verständnis harmonisiert mit der Darstellung von Hoffmann, in der die Integration die Bedeutung des Nationalstaates verstärkt und nicht mildert (s.u.), vgl. z.B. Hoffmann (1966) und (1982).

als Gleichgewicht im Austauschprozeß zwischen dem System und seiner internationalen Umgebung wie auch als Forderung der nationalstaatlich erzeugten Legitimität der nationalen Entscheidungsträger, die letztlich die Integration tragen sollen, ausgelöst werden. So erklärt man den "*Stop and Go*" als ein der Integration anhaftendes Phänomen, als ein "Muster von Herausforderungen und Antworten" auf wechselnde internationale und innerstaatliche Situationen (¹⁴⁶).

Der Punkt ist hier, daß der Neofunktionalismus in einer Zeit entwickelt wurde, in der man auf ein baldiges Erreichen der Vollintegration gewartet hat (¹⁴⁷). Darüber hinaus hatten die Neofunktionalisten die Tragfähigkeit der Nationalstaaten, jenseits der Rolle der Politiker, übersehen. Diesbezüglich kann man das neofunktionalistische Konzept von Supranationalität und die Vorstellung eines verbreitenden Transfers von Bürgerloyalität auf supranationale Organe kritisch diskutieren.

Haas selbst hat jene Interpretation von Supranationalität abgelehnt, nach der die Gemeinschaft Macht über die Mitgliederstaaten in der Form eines Bundesstaates ausübt (¹⁴⁸). Statt dessen bezieht er sich auf einen Prozeß oder einen Stil der Entscheidungsfindung (¹⁴⁹), nach dem die Teilnehmer, darunter politische Führer, versuchen, ihre Interessen anzupassen und Kompromisse zu finden (¹⁵⁰). Diese Auffassung wird von Pentland unterstützt, indem er den Integrationsprozeß in der Auffassung der Neofunktionalisten folgendermaßen deutet: "Greater power and competence to *common* organizations, and (increasing) the range and importance of the decisions *taken jointly* rather than separately by national governments" (¹⁵¹). Schon in seiner Analyse der Entwicklung der EGKS bemerkt Haas, daß, obwohl die "*High Authority*" eine radikale Änderung in der Art des Entscheidungsverfahrens im Vergleich mit den übrigen internationalen Organisationen darstellte, sie nicht der föderalen (supranationalen) Logik gefolgt ist, die Monnet 1950 vorschlug. Diese Abweichung von der Strategie Monnets drückt sich in der "ungleichen Beachtung" ("*deference*") aus, die die Kommission vor allem dem Rat (der Vertretung der Nationalregierungen) zuteil werden läßt, zuungunsten der Versammlung. Dann gründet Haas die "*truly novel nature*" des supranationalen Prinzips nicht auf einer institutionell unabhängigen föderalistischen Exekutive (ggf. verantwortlich gegenüber der Versammlung), sondern auf die nicht festgeschriebenen Einflußmöglichkeiten der Kommission über die letzte Entscheidung des Rates, eine "Gewohnheit", die im Arbeitsmodus der EGKS angelegt wurde (¹⁵²).

¹⁴⁶) Wilhelmy (1988) S.174, Mols (1993b) S.51.

¹⁴⁷) Mols (1987) S.116.

¹⁴⁸) Keohane/Hoffmann (1991) S.15. Vgl. z.B. das folgende Zitat von Haas: "General de Gaulle equates supranationality with federalism which he detests; Jean Monnet identifies it with a federalism of which he is a leading partisan. Both gentlemen mistake the essence of the phenomenon" (Haas (1964b) S.64. Zitat nach ebd.).

¹⁴⁹) "a cumulative pattern of accommodation ..." (Haas (1964b) S.66. Zitat nach

Keohane/Hoffmann (1991) S.15).

¹⁵⁰) "The formula of continuous negotiation, High Authority participation, insistence on unanimity coupled with the principle of engagement seems to assure a mutual concession pattern in which no one government consistently 'wins' or 'loses' " (Haas (1958) S.525).

¹⁵¹) Pentland (1973) S.100 (Hervorhebung nur hier). Zitat nach Mutimer (1994) S.31.

¹⁵²) Haas (1958) S.484.

Aber dieses Verständnis von Supranationalität wird von Haas selbst in seiner Originalauffassung nicht eindeutig vertreten. Beispielsweise lautet seine Definition von Integration: "Whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward a new center whose institutions possess or demand jurisdiction *over the pre-existing national states*. The end result ... is a *new political community, superimposed over the preexisting ones*" (153). Der Transfer der Loyalität auf supranationale Instanzen bezieht sich nicht nur auf organisierte Gruppen, sondern im Grunde genommen auch auf die Bürger der Mitgliederstaaten (154). Aus der erwarteten Fortentwicklung des Transferprozesses ergibt sich die mögliche Herauslösung oder Einbindung des einzelnen Systems in ein übergeordnetes System, wenn die Bürger mehr Loyalität für das obere als für das untere System aufweisen. Auf diesen Punkt bezieht sich die Kritik, daß die Frage, wie die Beziehung zwischen der neuen politischen Gemeinschaft und ihren (noch souveränen) Mitgliedern aussehen soll und was der spezifisch institutionelle *Output* des Integrationsprozesses sein wird, von den Neofunktionalisten nicht hinreichend beantwortet wurde (155). Das hat Anlaß zu Ambiguität und Mißverständnissen gegeben, was Keohane und Hoffmann bedauern (156). Außerdem ergibt sich durch die Vorstellung der Entstehung eines Entscheidungszentrums oberhalb der nationalen Regierungen wieder der Widerspruch des klassischen Funktionalismus: Nationalregierungen sollen den Prozeß aufgrund kurzzeitiger Vorteile und ohne eine explizite Zustimmung zu einem föderalistischen Ziel schrittweise vorantreiben. Gleichzeitig soll eine "unerwartete Folgerung" dieser Strategie jedoch die Bildung einer neuen, über den Staatsmitgliedern stehenden Zentralautorität sein (157).

Eine grundlegende Änderung in der Betrachtungsweise von Integration wird von Haas selbst 1970 vorgeschlagen. Er definiert die Objekte der Integrationsstudien dann folgendermaßen: "Explaining how and why states cease to be wholly sovereign, how and why they voluntarily mingle, merge and mix with their neighbors so as to lose the factual attributes of sovereignty while acquiring new techniques for resolving conflicts between themselves" (158). Zwei zentrale Merkmale dieser Wendung sollen hier unterstrichen werden. Der Staat als Hauptakteur ersetzt in der neuen Definition die unpräzisierten "politischen Akteure", die ihre Loyalität verlagern sollen; und in bezug auf Integration handelt es sich nicht um die Entstehung neuer, höherstehender zentraler Instanzen, sondern um die Mischung und Verbindung von Staatssouveränitäten. Hier signalisierte sich eine Wendung in der Theorie, die in Kapitel II analysiert wird.

¹⁵³) Haas (1958) S.16 (Hervorhebung nur hier).

¹⁵⁴) Als eine Art von Spillover auf der Massenebene (Mutimer (1994) S.32).

¹⁵⁵) Haas (1971) S.24, Mutimer (1994) S.31.

¹⁵⁶) Außerdem beurteilen die Autoren, daß Integration in solchem "*more demanding*" Sinn nicht stattgefunden hat (Keohane/Hoffmann (1991) S.19).

¹⁵⁷) Haas (1971) S.23. Nye beschreibt den Prozeß als "verdeckten Angriff auf die Festung der nationalen Souveränität" (Nye (1971) S.54. Zitat nach Zimmerling (1991) S.91).

¹⁵⁸) Haas (1971) S.6.

2.4. Der Transaktionalismus von Karl Deutsch

Die Analyse des Integrationsprozesses von Deutsch wird entweder unter dem Neofunktionalismus subsummiert und als solcher durchleuchtet (¹⁵⁹) oder als soziologische Theorie der Integration analysiert (¹⁶⁰). Aber wie Mutimer betont, wird der Begriff "Sicherheitsgemeinschaft" von Deutsch in der Diskussion der politischen Integration mehrmals benutzt und soll deswegen dargestellt werden (¹⁶¹). Zusätzlich hat ein weiterer Begriff (der "Gemeinschaftssinn") wichtige Folgen für die Bewertung des Standes und der möglichen Zukunft der westeuropäischen Integration (¹⁶²).

Im Grunde genommen ist der Transaktionalismus von Deutsch ein Versuch, die Entstehung von Gemeinschaften - jenseits der traditionellen Unterschiede zwischen internationaler Integration und Nationenbildung - zu erklären. Als Grundlage dieser Arbeit dient die Betrachtung von zehn Integrationsprozessen der Vergangenheit und von vier Prozessen der Gegenwart (¹⁶³). Deutsch et al. beziehen den Begriff der Sicherheitsgemeinschaft auf eine Gruppe von Personen, die schon integriert wurde (¹⁶⁴). Außerdem gründen die Autoren Integration zum einen auf die Erreichung eines "*sense of community*", d.h. Integration besteht, wenn diese Personen sich als *eine* Gemeinschaft fühlen, zumindest in dem Sinne, daß sie überzeugt sind, daß gemeinsame soziale Probleme durch friedliche Prozesse gelöst werden können und sollen. Das zweite Merkmal der Integration ist die Entstehung von Institutionen und Gewohnheiten "strong enough and widespread enough to assure, for a 'long time', dependable expectations of 'peaceful change' among its populations" (¹⁶⁵).

Das "Wir-Gefühl" ist eine subjektive Voraussetzung für die Integration, und so wird die Integration von Deutsch nicht nur als eine Interaktion zwischen Staaten, Regierungen oder Eliten, sondern als ein Prozeß von "Gefühlsbindungen zwischen Völkern" oder Gemeinschaftsbildung verstanden (¹⁶⁶). In diesem Sinne ist eine Hintergrundbedingung der Integration ein gewisses Maß an gemeinsamer Identität oder Loyalität zwischen den zu

¹⁵⁹) Nach Zimmerling stimmen Transaktionalismus und Neofunktionalismus weitgehend überein (Zimmerling (1991) S.89). Die Autorin beruft sich besonders auf De Vree, der beide Theorien als "Variationen über ein gemeinsames Thema" ansah (De Vree (1972) S.325). Haas erkennt, daß beide Ansichtsweisen übereinstimmen, unterstreicht aber, daß der Transaktionalismus alle Arten der Transaktionen als gleichermaßen wichtig betrachtet und die Neofunktionalisten im Gegensatz dazu Wohlfahrts-, Außen- und Sicherheitspolitik als relevanter für die Akteure ansehen (Haas (1971) S.24).

¹⁶⁰) Feld (1994).

¹⁶¹) Mutimer (1994) S.34.

¹⁶²) Vgl. dazu Frei (1985) S.119-120.

¹⁶³) Deutsch (1968) S.272. Zu bemerken ist, daß alle zehn Prozesse der Vergangenheit, auch die gescheiterten, zur Formation von Nationalstaaten im klassischen Sinne geführt haben.

¹⁶⁴) Vgl. hier und im folgenden Deutsch et al. (1957) ab S.5. Mutimer bemerkt, daß Deutsch diesen Begriff von Van Wagenen (1952) übernommen und ihn zitiert hat (Mutimer (1994) S.35, Fn. 48).

¹⁶⁵) Deutsch et al. (1957) S.5.

¹⁶⁶) Puchala (1981) S.151. Zitat nach Zimmerling (1991) S.87-88. Vgl. dazu: "(Integration is) a matter of mutual sympathies and loyalty; of 'we-feeling', trust and mutual consideration; a partial identification in terms of self images and interest" (Deutsch et al. (1957) S.36).

integrierenden politischen Einheiten, das als Grundlage der Legitimität der Integration dienen soll. Ein Kriterium für ihre Feststellung ist "das Vorhandensein (zwischen den beteiligten Bevölkerungen) eines gemeinsamen subjektiven Empfindens der Legitimität der integrierten Gemeinschaft ..., das die Loyalität zu ihr auch zu einer Angelegenheit verinnerlichten psychischen Zwanges macht" (¹⁶⁷).

Deutsch hebt als Voraussetzung für die Entstehung der Gefühlsbindung die Existenz von breiten, umfassenden Kommunikationskanälen zwischen den Völkern hervor. Diese Kanäle sollen eine dauernde Kommunikation, einen ununterbrochenen Prozeß von Kontakten aller Art, wie die Transmission von Botschaften oder persönliche Kontakte durch Reisen und Aufenthalte im Ausland, gewährleisten und nicht nur den Austausch von Waren und Dienstleistungen unterstützen. Integration schreitet dann in dem Maße voran, wie das Wir-Gefühl in den betroffenen Bevölkerungen, oder mindestens in wichtigen sozialen Gruppen oder Schichten dieser Bevölkerungen, besteht. Die Schwelle zur Integration ist seitens der Bevölkerung durch die völlige Ausschließung von Krieg als legitimum Mittel zur Problemlösung zwischen den Partnern charakterisiert, daher der Name *Sicherheitsgemeinschaft*.

Mit den Kriterien von Deutsch kann man sagen: Wenn eine Gruppe von Staaten gemeinsame und/oder supranationale Institutionen entstehen läßt und viele Fortschritte beim Erreichen ihrer Ziele (¹⁶⁸) aufweisen kann, ist sie noch nicht integriert, wenn noch die Möglichkeit besteht, daß eine gewaltsame Auseinandersetzung zwischen ihren Mitgliedern ausbricht, oder wenn diese theoretische Möglichkeit von bedeutsamen Segmenten der Bevölkerung als legitim betrachtet wird (¹⁶⁹). In dieser Form kann Deutsch die Ambiguität in der Definition des Outputs des Integrationsprozesses klar überwinden.

Nach der Anzahl und Reichweite der Institutionen des Integrationsprozesses klassifizieren Deutsch et al. die Sicherheitsgemeinschaft in zwei Arten (¹⁷⁰): Die pluralistische, mit wenigen zentralen politischen Institutionen, und die verschmolzene, in der zentrale Institutionen, in Form von gemeinsamen Regierungsinstitutionen, quer durch die gemeinschaftlichen Gebiete entstehen (¹⁷¹). Aufgrund dieses Unterschieds bemerkt Mutimer, daß die ganze Diskussion zwischen Föderalismus und Neofunktionalismus über die Art und Weise der Institution der Integration für Deutsch nur ein "fine tuning of an already integrated

¹⁶⁷) Deutsch (1968) S.273-274.

¹⁶⁸) Das Ziel kann beispielsweise die Errichtung eines gemeinsamen Marktes sein.

¹⁶⁹) Darüber hinaus kann man z.B. sagen, daß die Länder der Asean nicht integriert sind, weil die Möglichkeit eines gewaltsamen Konflikts nicht völlig ausgeschlossen ist (dazu Dosch (1997)). Im Gegensatz dazu kann man die EU als schon integriert auffassen. In diesem Fall ist eine Aufnahme der Türkei in die Gemeinschaft, aufgrund ihres Konfliktes mit Griechenland, besonders schwierig.

¹⁷⁰) Deutsch et al. (1957) S.7.

¹⁷¹) Deutsch (1954) S.34-44, nach Mutimer (1994) S.36. Vgl. auch Deutsch (1968) S.278. Als Beispiel für eine pluralistische Gemeinschaft nannte Deutsch den Zustand zwischen Kanada und USA und als Beispiel für die verschmolzene die Entstehung der Vereinigten Staaten.

whole" sei. Die institutionelle Diskussion bezieht sich hier auf die Form der Verschmelzung und nicht auf die Integration an sich ⁽¹⁷²⁾.

Von der Art der Ziele der Integration hänge es ab, ob der angestrebte Institutionalisierungsgrad verschmolzen oder pluralistisch sein soll. Wenn das Hauptziel die Bewahrung des Friedens ist, kann eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft genügen, aber wenn auch weitere Ziele, wie das Erlangen eines größeren Mehrzweckpotentials, die Lösung einer spezifischen Aufgabe oder die Gewinnung eines neuen Selbstverständnisses und einer neuen Rollenidentität, in verschiedenen Kombinationen verfolgt werden, wird die amalgamierte oder verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft attraktiver und wünschenswerter ⁽¹⁷³⁾.

Nach seiner historischen Analyse hat Deutsch die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und psychologischen Voraussetzungen oder die Umwelt (das Ambiente) für die Entstehung einer solchen Gemeinschaft in 12 Punkten zusammengefaßt ⁽¹⁷⁴⁾: 1. gegenseitige Vereinbarkeit der für das politische Verhalten relevanten Hauptwerte; 2. ein besonderer und attraktiver Lebensstil; 3. die Erwartung stärkerer und lohnender wirtschaftlicher Bindungen; 4. eine Steigerung der politischen und administrativen Möglichkeiten wenigstens einiger der beteiligten Einheiten; 5. überlegenes Wirtschaftswachstum bei wenigstens einigen der beteiligten Einheiten; 6. das Vorhandensein wesentlicher, die gemeinsamen Grenzen der zu integrierenden Territorien und die Schranken zwischen den hauptsächlich gesellschaftlichen Schichten in ihnen überspannender Kanäle für die gesellschaftliche Kommunikation; 7. eine Vergrößerung der politischen Elite; 8. relativ hochgradige geographische und gesellschaftliche Mobilität der Bürger; 9. Vielschichtigkeit und Vielfalt des Stromes gegenseitiger Kommunikation und Transaktionen; 10. Vorhandensein eines Ausgleichs für die Ungleichgewichte in den Kommunikationsströmungen; 11. hinreichend häufiger Wechsel in den Rollen, die die politischen Einheiten gruppenweise zu spielen haben; und 12. ein beträchtlicher Grad der gegenseitigen Voraussagbarkeit des Verhaltens.

Die politischen Voraussetzungen sind für Deutsch die Bereitwilligkeit und Fähigkeit der Mehrheit, in den politisch relevanten Schichten aller beteiligten politischen Einheiten: 1. gemeinsame Regierungsinstitutionen zu akzeptieren und zu unterstützen; 2. ihnen und der Erhaltung der verschmolzenen Gemeinschaft ihre umfassende politische Loyalität zu geben; und 3. diese gemeinsamen Institutionen im Geiste angemessener gegenseitiger Achtung und Aufgeschlossenheit für die Ansichten und Bedürfnisse aller beteiligten Einheiten zu

¹⁷²⁾ Mutimer (1994) S.36.

¹⁷³⁾ Deutsch (1968) S.275 und S.272-273. Es ist hier zu bemerken, daß zur Zeit Integrationsprozesse, die auch ein größeres (ökonomisches) Mehrzweckpotential oder Lösungen für spezifische Aufgaben als Ziel anstreben, etabliert sind, die aber keine verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft bezwecken. Der Grund hierfür ist die Tatsache, daß Frieden nicht das erste Ziel solcher Integrationsprozesse ist, sondern lediglich eine Anpassung an die Umstände der heutigen transnationalen Welt. Im Gegenteil dazu läßt sich anmerken, daß die politischen Ziele der Bemühungen in Westeuropa meistens unter die zweite Kategorie fallen, wie in der Präambel des EWG-Vertrages schon erkennbar ist. Wenn die Analyse von Deutsch stimmt, kann man annehmen, daß eine verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft das Endziel der europäischen Integration wäre.

¹⁷⁴⁾ Deutsch (1968) S.277.

betreiben⁽¹⁷⁵⁾. Im Grunde wird mit diesen politischen Voraussetzungen die Legitimität der entstehenden Institutionen und der entstehenden Gemeinschaft, wenigstens zwischen den Eliten, angesprochen.

Für die Entstehung einer pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft genügen nach Deutsch drei Voraussetzungen: Die gesellschaftlichen Voraussetzungen 1. und 12. der verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaft (und jetzt sind die "relevanten Aspekte", die Punkt 1. anspricht, weit geringer) und nur eine politische Voraussetzung: die Fähigkeit der Regierungen und politisch relevanten Schichten der beteiligten Länder zu schnellen, angemessenen und gewaltlosen Reaktionen auf die Ansichten, Bedürfnisse und Maßnahmen der Partner⁽¹⁷⁶⁾.

Der Integrationsvorgang zur Verschmelzung benötigt zum einen ein Kerngebiet von wenigen Einheiten, die entwickelter als die anderen und darüber hinaus attraktiv für den Rest sind. Zum zweiten soll sich frühzeitig eine "psychologische Barriere" gegen Kriege zwischen den künftigen Partnern entwickeln⁽¹⁷⁷⁾. Deutsch bemerkt, daß oftmals auch die anfänglich ausgeprägtesten politischen Trennlinien in einer so entstehenden Gemeinschaft undeutlicher werden. Am wichtigsten sei aber, daß die Trennlinien nicht mehr mit den Grenzen der beteiligten Einheiten übereinstimmen: "Im politischen Leben gewinnen dann andere, quer durch die ursprünglichen politischen Einheiten und Gebiete verlaufende Konturen, zunehmend an Bedeutung"⁽¹⁷⁸⁾. Im Gegenteil, wenn die Klüfte zwischen den Teilnehmern durch parallel laufende alte oder neue Klüfte z.B. sprachlicher, ideologischer oder wirtschaftlicher Art vertieft werden, "ist die Integration in Gefahr, zum Stillstand zu kommen oder gar rückläufig zu werden"⁽¹⁷⁹⁾. In den betrachteten Erfahrungen haben sich, zusammen mit der Umstellung der Trennlinien, neue, über die alten Grenzen hinausreichende politische Parteien entwickelt, die wesentlich überregionale, für die Bevölkerung attraktive neue Themen vertraten⁽¹⁸⁰⁾. Hierbei nimmt Deutsch an, daß die Entstehung dieser neuen Parteien im Prozeß selbstverständlich sei. Deutsch et al. konstatierten, daß die damals entstehenden Verbindungen zwischen Parteien verschiedener Länder in der EGKS⁽¹⁸¹⁾ nicht solide genug erschien, auch nicht solide genug für eine pluralistische Sicherheitsgemeinschaft. Sie schlagen jedoch vor, sich die Entwicklung dieser Beziehungen weiterhin vor Augen zu halten⁽¹⁸²⁾.

Der Umbruch bei den politischen Trennlinien und die Entstehung von neuen Parteien über die alten nationalen Grenzen hinweg kann man mit der Theorie der *cleavages* von Lipset/Rokkan⁽¹⁸³⁾ in Verbindung setzen. Bei der Bildung der verschmolzenen

¹⁷⁵⁾ Ebd. S.278.

¹⁷⁶⁾ Ebd. S.279.

¹⁷⁷⁾ Das wäre der Fall der EG-Länder ab 1950 (ebd. S.280).

¹⁷⁸⁾ Ebd.

¹⁷⁹⁾ Ebd. S.281.

¹⁸⁰⁾ Ebd.

¹⁸¹⁾ Vgl. dazu Haas (1958).

¹⁸²⁾ Deutsch et al. (1966) S.181-182.

¹⁸³⁾ Lipset/Rokkan (1967).

Sicherheitsgemeinschaft handelt es sich um die Entstehung neuer, fundamentaler "cleavages", um neue soziale Frakturen (Bruchstücke), die die alten Binnenkonflikte und auch die nationalen Grenzen durchschneiden. Daher sollte das politische Leben der gesamten Gemeinschaft zunehmend von diesen Konfliktlinien bestimmt werden.

Deutsch denkt, daß sich aus diesem Prozeß eine "größere, besser koordinierte und über einige Macht verfügende (Integrations)Bewegung" entwickeln werde. Der Eintritt dieser Bewegung signalisiere einen *Abhebe*punkt des Integrationsprozesses, danach würden die Integrationsvorschläge in echte politische Kraft umgewandelt (¹⁸⁴). Diese Bewegung könne in einer Anfangsphase zuerst auf Intellektuelle und wichtige Politiker beschränkt sein, sie müsse aber schließlich in eine Art von *Massenbewegung* übergehen, die mehrere soziale Schichten umfaßt. Die Verbreitung der Bewegung sei besonders wichtig, wenn in den zu integrierenden Ländern die politische Partizipation und das nationale Bewußtsein schon in einem höheren Grad entwickelt seien (¹⁸⁵).

Die Massenbewegung werde letztlich die politische Führung der Vereinigung übernehmen (¹⁸⁶). In diesem Sinne ist für Deutsch die Unterstützung und Mobilisierung von breiteren Volksmassen die wirksamste Methode der Integration (¹⁸⁷). Die Entwicklung solcher Massenbewegung im Fall der europäischen Integration würde zeigen, wie entfernt oder wie nah diese Integration von dem von Deutsch erfaßten *Abhebe*punkt einer verschmolzenen Integration (im Sinne der Vereinigten Staaten Europas) liegt. Mit der Betrachtung dieses Punktes in der Analyse Deuschs erweist sich wieder die Wichtigkeit, die Deutsch dem Legitimationsprozeß - insbesondere für eine verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft - zuerkennt.

Deutsch bemerkt auch, daß Funktionalismus als solcher in dem von ihm analysierten Fall "nur geringen Einfluß auf den Erfolg oder Mißerfolg von Bemühungen um die Errichtung verschmolzener Sicherheitsgemeinschaften" habe. Der wichtigste Beitrag der funktionalistischen Methode wird von Deutsch darin gesehen, daß sie keine rasche Verschmelzung impliziere, sondern im Gegenteil einen "allmählichen Wandel" anstrebt. Nach Deuschs Analyse erweist es sich als Gefahr für den Erfolg der Integration, wenn Regierungen und Völker diese als zu schnell empfinden. Er bemerkt sogar, daß "die Bejahung des Pluralismus und mithin der Autonomie und Souveränität der beteiligten politischen Einheiten für die Dauer beträchtlicher Übergangsperioden" die zweitwirksamste Methode der Integration darstellt. In dieser Übergangszeit (¹⁸⁸), die die funktionalistische Integrationsmethode ermöglicht, können Eliten und Völker die Spielregeln der Integration erlernen und erfahren.

¹⁸⁴) Deutsch (1968) S.282.

¹⁸⁵) Deutsch et al. (1966) S.159-162.

¹⁸⁶) Deutsch (1968) S.283-284.

¹⁸⁷) Ebd. S.285.

¹⁸⁸) Die föderalistische Literatur definiert diese Periode als die "konföderale Phase" (Weiler (1989)).

Das Drängen Deutschs auf eine Massenbewegung würde die föderalistische Methode teilweise bestätigen. Aber Deutsch bemerkt, daß sich die Förderung bestimmter politischer Institutionen als unwirksam erweist ⁽¹⁸⁹⁾. Außerdem liegt seiner Analyse zugrunde, daß eine solche Bewegung nur mühsam entstehen wird und sich insbesondere aus den Rahmenbedingungen der wachsenden Transaktionen und Kommunikation zwischen den betroffenen Bevölkerungen ergibt. Dieser Prozeß bedeutet eine langjährige Entwicklung.

Da die pluralistische Sicherheitsgemeinschaft leichter zu bilden sei, bemerkt Deutsch, daß sie sich als noch wirksames Mittel zur Bewahrung des Friedens im Vergleich mit der verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaft erweise ⁽¹⁹⁰⁾. Ihre Entstehung sei auf nur drei Prozesse angewiesen: 1. die Ausschließung des Krieges als legitimes Mittel von Regierungen, Eliten und Völkern; 2. die Ausbreitung einer, die Integration begünstigenden, intellektuellen Bewegung und 3. die Entwicklung und Praktizierung von Gewohnheiten, die die Achtung, Kommunikation und Ansprechbarkeit im erforderlichen Ausmaß für eine verlässliche Aussicht auf Frieden zwischen den Einheiten gewährleisten ⁽¹⁹¹⁾.

Aufgrund der Bedeutung der Souveränität für Regierungen und Völker bzw. der Schwierigkeiten und mühevollen Voraussetzungen für die Entstehung einer verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaft stellt Deutsch fest, daß "die nahe Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine Ära des Pluralismus und bestenfalls durch pluralistische Sicherheitsgemeinschaften gekennzeichnet sein wird" ⁽¹⁹²⁾. In diesem Zusammenhang bemerken Deutsch et al. in ihrer Analyse der Möglichkeiten der Integration im nordatlantischen Gebiet, daß die damals 14 von ihnen analysierten Voraussetzungen für verschmolzene Sicherheitsgemeinschaften nur zwischen Kanada und USA auf einem guten Niveau vorhanden seien. Wenn man die Barriere des Atlantiks überspringt, könnten Großbritannien und Irland als mögliche Teilnehmer einer entstehenden Sicherheitsgemeinschaft betrachtet werden. In diesem Fall würde nur eine Voraussetzung nicht vollführt werden ("Mobilität der Bürger"), der Erfüllungsgrad der anderen 13 Voraussetzungen aber schwächer werden. Wenn man die sprachliche Barriere überspränge (dafür entfiere die Voraussetzung "linguistische und ethnische Assimilation"), könnten die skandinavischen und Benelux-Länder addiert werden. Deutschland und Frankreich würden erst in den vierten Kreis von Mitgliedern einer solchen Gemeinschaft kommen. Die größte Schwächung für die Integration in diesem Gebiet würde in der niedrigen "gegenseitige Rezeptivität", in dem Fehlen von Kommunikationskanälen zwischen den Völkern liegen. Darin wirken die seit langem etablierten Sprachen und nationalen Traditionen, was ein besonderes Hindernis für die Entstehung des "gemeinsamen Gefühls" darstelle ⁽¹⁹³⁾.

¹⁸⁹⁾ Deutsch (1968) S.282 und S.285-286.

¹⁹⁰⁾ Ebd. S.279.

¹⁹¹⁾ Ebd S.287.

¹⁹²⁾ Ebd. S.289.

¹⁹³⁾ Deutsch et al. (1966) S.192-193 und S.181-182.

Deutsch merkt auch an, daß dem Widerstand vieler Länder gegen die Anwendung weitreichender Mehrheitsvoten in supranationalen Gremien (ein Merkmal der Verschmelzung oder von Supranationalität) die Furcht zugrunde liegen kann, daß durch das Mehrheitsprinzip ein Land (der stärkste Nationalstaat der entstehenden Sicherheitsgemeinschaft) durch klientelistische Bündnisse die Hegemonie gewinnen könnte (¹⁹⁴).

In bezug auf das Beharren von Deutsch auf der Notwendigkeit der gefühlsmäßigen Bindungen zwischen den Völkern als Bestandteil und Voraussetzung des Integrationsprozesses unterstreicht Frei in einer späteren Analyse zum Thema, daß das Fortschreiten in der Integration vom gleichzeitigen Fortschreiten dreier Dimensionen abhängig ist (¹⁹⁵): die institutionelle Dimension, d.h. die Entstehung von zentralen Integrationsinstitutionen, welche von den Föderalisten besonderes unterstrichen wird; die Dimension der Transaktionen oder der Verflechtungen, welche Deutsch, Mitrany und die Neofunktionalisten in verschiedenen Kombinationen betonen; und drittens das gemeinsame Bewußtsein oder die sozialpsychologische Dimension, die Deutsch und auch Etzioni herausstellen (¹⁹⁶).

Aber das Manko in der Auffassung von Deutsch besteht darin, daß sie als ein "kybernetisches Modell" verstanden werden könnte, d. h., als ein Prozeß in dem, wenn bestimmte Voraussetzung erfüllt werden, automatisch die folgenden Phasen eingeschaltet werden und der daher ohne weiteres immer mehr Integration schaffen würde. So erwecke das wachsende Netz von Transaktionen bei den betroffenen Bevölkerungen das Gefühl, daß diese Strömungen Vorteile haben; daher schaffen die Völker Institutionen für den Schutz dieser Transaktionen, die wiederum neue Transaktionen förderten (¹⁹⁷). Komplizierter sind dann die wirklichen Umstände zu beschreiben, in denen die zunehmenden Transaktionen diesen Prozeß auslösen werden (¹⁹⁸). Es kann auch bezweifelt werden, daß das Kriterium für die Feststellung eines Integrationszustandes (Ausschließung aller möglichen Kriege zwischen den Einheiten), nämlich als Ziel der Integrationsbemühungen den Frieden zu sehen, nützlich für die Beschreibung von vielen empirischen Integrationsvorgängen ist. Ebenso ist fraglich, ob ein Modell, das aus der Entstehung bestimmter Nationalstaaten im 19. Jahrhundert gewonnen wurde, auf die Integration zwischen schon etablierten Nationalstaaten angewendet werden kann.

Aber der Nutzen der Betrachtung von Deutsch liegt darin, daß vielen Vorschlägen zur Verbesserung der demokratischen Legitimationsbasis der EU die Annahme zugrunde liegt, daß die EU eine "Nation im Werden" (¹⁹⁹) sei und daß die Integration als Ziel die "Vollendung

¹⁹⁴) Deutsch (1968) S.288-289.

¹⁹⁵) Frei (1985) S.114-119.

¹⁹⁶) Vgl. dazu Etzioni (1969) und ebd. (1965). Diese Dimension wird auch in der revidierten Version des Neofunktionalismus betrachtet, beispielsweise von Lindberg/Scheingold (1970) und Inglehart (1971).

¹⁹⁷) Als "psychologistischer Automatismus" von Bellers (1993b) beschrieben (S.219). Vgl. dazu Puchala (1981) S.145-164, Frei (1985) S.125-126.

¹⁹⁸) Frei (1985) S.126.

¹⁹⁹) Friedrich (1972).

eines Bundesstaates" ⁽²⁰⁰⁾, d.h. eine verschmolzene Sicherheitsgemeinschaft, habe. Wenn dies der Fall sein wird, dann ist es nützlich, das aus empirischen Erfahrungen abgeleitete Modell Deutsch zu betrachten und mit dem Prozeß der Integration in Westeuropa zu vergleichen.

3. Demokratie, Legitimität und Integrationstheorie

Als Schlußfolgerung des Kapitels erörtere ich die dargestellten Integrationstheorien bezüglich zweier Gesichtspunkte: Welche Verbindung zwischen Integration und Demokratie und zwischen Integration und Legitimität haben sie vorgesehen?. Besonders betrachte ich nicht nur die Theorien, sondern auch die Integrationsstrategie, die Monnet entworfen hat.

Unter Demokratie versteht man die Möglichkeit, daß die im Integrationsprozeß betroffene Bevölkerung die Entwicklung des Prozesses politisch kontrollieren und die Entstehung der autoritativen Entscheidungen, die auf sie angewendet werden, beeinflussen könne. Die Frage, welche die entscheidenden Akteure der Integration sind (entweder die nationale Regierungen, die in den intergouvernementalen Organen der EU agieren, oder die rein supranationalen Instanzen), birgt das Problem, wie die Bürger diese Machtinhaber kontrollieren können. Zusammenhängend damit will ich jetzt die verschiedenen Vorstellungen für die Legitimation der Integration und für den Legitimationsprozeß der neuen Institutionen, die die dargestellten Schulen haben, gegenüberstellen.

Die Theorien schilderten in widersprüchlicher Weise Ziele und Mittel der Integration. Von ihnen leiteten sich dann abweichende Vorstellungen für die institutionelle Ordnung und für die Gewinnung der Legitimität der Gemeinschaft ab. Trotz der Gegensätze fand jedoch jede von diesen Hauptrichtungen, mehr oder weniger, einen Platz in der Strukturierung und in der Weiterentwicklung der Integration in Westeuropa ⁽²⁰¹⁾. Das ist eine These, die ich hier annehme. Ansonsten unterliegen der aktuellen Diskussion Vermutungen, die man bis in die ursprünglichen Theorien und Strategien zurückverfolgen kann. Deswegen führen die Vorschläge zur Verbesserung der demokratischen Legitimität der EU in eine Sackgasse, da sie sich, deutlich oder undeutlich, an einer der konkurrierenden Vorstellungen orientiert. Darüber hinaus kann das Privilegieren eines Elements der europäischen Architektur zuungunsten eines anderen bewertet werden. Aus diesem Grund werden heftige Diskussionen zwischen den Autoren entstehen.

Beispielsweise wird heute beklagt, hauptsächlich seitens der Föderalisten, daß in der neofunktionalistischen Strategie die Entstehung der Gemeinschaft auf Kosten der Demokratie betrieben werde ⁽²⁰²⁾. Die schwächere parlamentarische Kontrolle über das

²⁰⁰⁾ Reif (1992), S.50. Vgl. dazu Hallstein (1966). Diese Idee ist häufig unter die Ausdruck "die Vereinigten Staaten von Europa" zu finden.

²⁰¹⁾ Außerdem behaupten Bellers/Häckel, daß keine Theorie die anderen ersetzt hat, sondern daß alle gleichzeitig nebeneinander wirksam waren (Bellers/Häckel (1990) S.296).

²⁰²⁾ Besonders auf Kosten des Parlamentarismus der westlichen Nationen (Bellers (1993) S.514-515).

Entscheidungssystem zuerst der EG und dann der EU und/oder den technokratisch-elitären Charakter des zentralisierten und intransparenten Entscheidungsmodus der Integrationsvorgänge in Westeuropa sei verantwortlich für den Skeptizismus der Bürger⁽²⁰³⁾. In diesem Punkt unterstreiche ich, daß Haas wissenschaftlich beschreibt, was Monnet und sein Kreis durchgeführt haben⁽²⁰⁴⁾. Darüber hinaus wenden sich die Kritiken gegen Monnet und seine Vorstellung des EGKS.

Insbesondere wird kritisiert, daß die Vorstellung von Monnet über die "*High Authority*" des EGKS in ein elitäres und technokratisches Organ mündet⁽²⁰⁵⁾. Nach seiner Auffassung sollte sie ein unabhängiges supranationales Institution mit Planung und Durchführungsmöglichkeiten sein⁽²⁰⁶⁾. Es handelt sich um eine relativ kleine Elite von Experten mit technischem Wissen, die den entscheidenden ökonomischen Eliten die Vorteile der Integration näherbringen und sie als Unterstützung gewinnen sollten⁽²⁰⁷⁾. Daher wird auch der korporativistische Stil ihres Arbeitsmodus kritisiert. Die Suche nach einem Konsens zwischen den interessierten Parteien sollte in transnationalen Netzwerken geschehen, von der *High Authority* geleitet⁽²⁰⁸⁾, aber im Grunde genommen in kleinen, für viele nicht zugänglichen Kreisen. Auch das gesuchte Ziel sollte hinter den Kulissen gelagert werden. Es wird betont, daß Monnet und seine Mitarbeiter eine europäische Föderation anvisiert haben, aber sie glaubten, daß diese nur durch eine inkrementalistische Strategie möglich wäre⁽²⁰⁹⁾. Neofunktionalisten, beispielsweise Nye, haben akzentuiert, daß damit eine Ausweitung der Aufgaben der *High Authority* zustande kommen könnte, sollten die föderalistischen Ziele im Hintergrund bleiben⁽²¹⁰⁾. Diese Merkmale des Denkens von Monnet wurden im EGKS verankert, aber "many of these features were carried over, albeit in modified form, to the EC Commission"⁽²¹¹⁾. Auf diese Aspekte gründet Featherstone seine Klage: "It seemed technocrats had to build Europe first before the politicians and the people could get their hands on it"⁽²¹²⁾.

In bezug auf demokratische Legitimation unterscheidet Scharpf zwischen zwei analytischen Dimensionen: Die *input*- und die *output*-orientierten Dimensionen. "In the *input* dimension, 'government by the people' implies that collectively binding decisions should originate from the authentic expression of the preferences of the constituency in question... In

²⁰³⁾ In diesem Sinne ist dieser Abschnitt eine Einführung in eine Diskussion, die in Kapitel IV stattfindet.

²⁰⁴⁾ Mutimer (1994) S.33. Zimmerling (1991) S.90-91.

²⁰⁵⁾ Featherstone (1994) S.154-155.

²⁰⁶⁾ Gerbet (1986) S. 221, Zitat nach Featherstone (1994) S.157.

²⁰⁷⁾ Vgl. dazu Monnet (1978) S.283-287 und S.392-395. Das ist der Kern der "Methode Monnets" (Paterson (1993) S.17, nach Featherstone (1994) S.155).

²⁰⁸⁾ Z.B. das "Consultative Committee" des EGKS. Vgl. Haas (1958) S.456.

²⁰⁹⁾ Zimmerling (1991) S.90, Featherstone (1994) S.159 und 161, Delors (1993) S.3.

²¹⁰⁾ Die Ausdehnung der Tätigkeiten der Kommission sollte von der "jealously guarding national sovereignty" und von den Massen übersehen werden (Nye (1971) und (1971b), s.o. Vgl. dazu Zimmerling (1991) S.91).

²¹¹⁾ Morgan (1992) S. 9, Zitat nach Featherstone (1994) S.156. Featherstone beharrt auf der Überzeugung: "much of the philosophy underpinning the role of today's Commission stems directly from Monnet's conception"(S.159). Ähnlich dazu auch Lepsius (1993) S.250-252.

²¹²⁾ Featherstone (1994) S.160.

the *output* dimension, 'government *for the people*' implies that collectively binding decisions should serve the common interest of the constituency" (213). Mit den entsprechenden Vorbehalten kann man sagen, daß in der Vorstellung Monnets für einen Legitimationsprozeß der Integration der Akzent auf die *Output*-Aspekte gesetzt wurde: Die Entscheidungen der Elite den Völkern Europas dienen sollten, aber das Teilnahmerecht (die Input-Dimension) war nur auf kleine Kreisen begrenzt.

Nach Auffassung Monnets ergibt sich die Legitimität der *High Authority* besonders aus ihrem Wissen, ihrer Fähigkeit und geistigen Unabhängigkeit in der Form, die von Delors treffend als "aufgeklärtes Despotentum" dargestellt wurde (214). Schon Haas hatte bemerkt, daß sie für Monnet "the repository of European General Will" war, im Gegensatz zu den nationalen Regierungen, die nur egoistische Ziele vertreten würden (215). Obwohl Monnet letzteres mit den Föderalisten teilte, war seine Methode ein Gegensatz zu der des Föderalismus.

Für die Föderalisten war die parlamentarische Versammlung (heute das EP) die Vertretung des allgemeinen Willens der Europäer. Dementsprechend war die parlamentarisch demokratische Gestaltung der Föderation ein Grundstein für die Sicherung der Legitimität der Integration. D.h., der Akzent liegt hier bei der Entstehung der Inputs. Darüber hinaus wird seitens der Föderalisten starke Kritik an Monnet geäußert (216). Wie dargelegt, stammt diese Auffassung der Föderalisten aus der Betrachtung historischer Erfahrungen bei der Entwicklung von Föderationen in Nationalstaaten. Diese Erfahrungen werden normativ auf die Entstehung eines vereinigten Europas übertragen und als Modell dafür vorgeschlagen (217). Daraus ergibt sich eine wichtige Kritik an dieser Hauptrichtung: Kein historischer Fall einer erfolgreichen Entstehung eines Föderalstaates schloß etablierte und funktionierende unabhängige Staaten ein (218). In diesem Sinne kann man gegen die Originalfassung des Föderalismus einwenden, daß sie die Betrachtung wesentlicher Probleme, die die mühsame Entstehung der Demokratie und den Ausbau ihrer Legitimität in diesen Ländern überwinden sollte, vernachlässigt hat. Die Übertragung von Loyalitäten von funktionierenden politischen Systemen auf supranationale Institutionen wird von den Föderalisten, insbesondere von den "Aktivisten", also nicht grundsätzlich betrachtet, sondern nur postuliert (s.o.).

Im Gegensatz dazu beschrieben Haas und die Neofunktionalisten einen Legitimationsprozeß. In ihrer Vorstellung gründete er sich auf eine vertikale, interessierte Beziehung zwischen spezifischen nationalen Interessengruppen und den zentralen Integrationsinstitutionen. Es handelt sich um soziale Segmente, die von der (überwiegend

²¹³⁾ Scharpf (1998) S.2

²¹⁴⁾ Delors (1993) S.3.

²¹⁵⁾ Haas (1958) S.456.

²¹⁶⁾ Z.B. von Spinelli: "Monnet has the great merit of having built Europe and the great responsibility to have built it badly ... we are still paying for his false departure" (Zitat nach Featherstone (1994) S.150).

²¹⁷⁾ Pentland (1973) S.151, Zitat nach Zimmerling (1991) S.64. Vgl. auch die Kritiken von Haas zu diesen Vorstellungen in Haas (1971) S.20.

²¹⁸⁾ Mutimer (1994) S.16, Lepsius (1993) S.254.

ökonomischen) Integration profitieren könnten und die sich deswegen an die Integrationsinstitutionen wenden, um ihre Vorteile zu vergrößern und die Nachteile zu vermeiden. Um ihre Situation zu maximieren, schaffen sie (horizontale) transnationale Beziehungen mit ähnlichen Gruppen über die nationalen Grenzen hinaus. So können sie mehr zu den zentralen Instanzen der Integration drängen. Nach der neofunktionalistischen Erklärung würden dann die neu entstehenden transnationalen Gruppen in dem Maß, in dem ihre Ansprüche befriedigt werden, Unterstützung für die Integrationsinstitutionen und Grundlage für ihre Legitimität durch den Transfer von Loyalität bedeuten. Die Zufriedenheit solle durch die technischen Lösungen, welche die Experten der Integration finden können, garantiert sein.

Darüber hinaus sei die Existenz einer zentralen Organisation eine weitere Voraussetzung für den Erfolg des Prozesses: Auf sie sollten die interessierten Gruppen ihre Loyalität verlagern. Durch ihre Teilnahme gewinne die Institution die Akzeptanz und Loyalität der Gruppen. Es handelt sich um eine fast automatische Beziehung zwischen Leistung und Legitimität.

Aber die Basis für eine solche Vorstellung erweist sich als fraglich. Zuerst ist es nicht zwingend, daß die Gruppen, die von der Integration profitieren und von ihren Institutionen Leistungen bekommen, ihre Loyalität neu verlagern. Legitimität kann nicht allein aufgrund spezifischer Interessen und der Berechnung von Vorteilen und Nachteilen geschaffen werden. Diese Annahme übersieht andere wichtige Dimensionen, auf die sich die Legitimität einer politischen Ordnung gründet, wie z.B. die Grundnormen, die diese neu entstehende Ordnung für ihre Mitglieder vertritt, und die konstitutiven Verfahren, die sie formen⁽²¹⁹⁾. Die utilitaristische Dimension der Legitimation (*specific Legitimacy*) wurde von Easton Ende der 50er Jahren thematisiert. Wahrscheinlich ist hier Haas von früheren Arbeiten Eastons beeinflusst, aber derselbe Easton hat später eine andere Dimension der Legitimität (die diffuse Legitimität) analysiert⁽²²⁰⁾. Schon Weber hat darauf hingewiesen, daß die auf Interesse beruhende Legitimität nicht die Beziehung zwischen Herrschenden und Beherrschten vollständig beschreiben kann⁽²²¹⁾. Insbesondere würde eine so gegründete Legitimität nicht reichen, wenn die Integrationsinstitutionen bedeutsame Aufgaben der Nationalstaaten übernehmen, und für größere Teile der nationalen Bevölkerung sichtbar würden.

Außerdem wird heute kritisiert, daß die neofunktionalistische Strategie zu einer Zentralisierung des Entscheidungsprozesses geführt habe, und sich die Techniker zu Bürokraten gewandelt hätten. In diesen Verhandlungen seien nur bestimmte Sektoren der Bevölkerung (manchmal nur ökonomische Eliten) Teilnehmer und darüber hinaus nur sie im Legitimationsprozeß involviert (segmentierte Legitimität).

Das Zusammenwirken von verschiedenen gouvernementalen und nicht gouvernementalen Akteuren in den zentralen Instanzen der Integration wird als "Mischung

²¹⁹⁾ Mandt (1995) S.383.

²²⁰⁾ Easton (1965).

²²¹⁾ M. Weber (1972) ab S.122.

von Konsensbildungs- und Kontrollmechanismen" und darüber hinaus als Ausdruck eines im wesentlichen *demokratischen* Charakters dargestellt ⁽²²²⁾. Im Vergleich mit anderen internationalen Organisationen kann das treffend sein. Aber es handelt sich, wie hier gezeigt wird, auch um die Akzeptanz der Gruppen und Personen, die nicht an diesem Spiel teilnehmen können, aber von den Entscheidungen betroffen sind. Wie Frei hervorhebt, sind die Fortschritte in der institutionellen Dimension der Integration fragwürdig, wenn sie nicht von der entsprechenden Unterstützung in der Bevölkerung begleitet werden (s.o.). Im Grunde genommen kann der Prozeß Legitimität für die Teilnehmenden schaffen. Zweifelhaft bleibt, ob dies als demokratisch bezeichnet werden kann, wenn nicht breitere Schichten mitbestimmen können.

In seiner Kritik in bezug auf den Föderalismus erkennt Mitrany auch den Zentralisierungs- und Bürokratisierungsprozeß der Integration in Europa an ⁽²²³⁾. Aber andererseits vertraut Mitrany nicht auf das EP als Lösung dafür, wie die Föderalisten. Er merkt an, daß, wenn schon die nationalen Parlamente durch ein "*government by committee*" beiseite gelassen wurden, das EP noch weniger Chancen hätte, die Bürokratisierung zu kontrollieren ⁽²²⁴⁾. Er meint außerdem, daß die Föderation selbst eine noch stärkere Zentralisierung bedeute, da es keine logische Grenze gäbe, die die ständige Ausdehnung der Zuständigkeiten des Bundes zuungunsten der einzelnen Glieder vermeiden könnte ⁽²²⁵⁾. In diesem Sinne kritisiert auch Mitrany die Entstehung zentraler Integrationsinstanzen. Für ihn ergibt sich die Lösung aus der liberalen Idee der minimalen Regierungen, und er lenkt den demokratischen Sinn der funktionalen Alternative auf das "*'bundle' of functional loyalties*" der Individuen: Jede Person nimmt an den Organisationen teil, an denen sie interessiert ist; jede Organisation ist autonom und wird von ihren Mitgliedern kontrolliert und geleitet ("*self-determination*"). So ergebe sich die Legitimität jeder funktionalen Behörde unmittelbar aus der direkten Teilnahme ihrer Mitglieder. Die Personen wären zufrieden mit ihrer Selbstorganisation und demokratische Kontrolle würde möglich, da die Organisationen nur begrenzte Aufgaben und Zuständigkeiten hätten (im Gegensatz zu den sich erweiternden Kompetenzen Brüssels) ⁽²²⁶⁾. Es handelt sich bei Mitrany um eine segmentierte Behandlung von spezifischen Problemen durch direktes Verhandeln der interessierten Personen und Gruppen, die eine segmentierte Legitimität für die Organisationen fördert.

Zwei Behauptungen, die zum Neofunktionalismus hier schon gemacht wurden, treffen auch Mitrany's Denken. Erstens wird bezweifelt, daß nur Leistung Legitimität schafft. Zweitens wird gefragt, welche Legitimität die Organisationen für die Personen haben, die an

²²²⁾ Zimmerling (1991) S.129.

²²³⁾ Die Beziehung zwischen Bürokratie und ausdehnender Tendenz in der europäischen Integration wurde von Mitrany unterstrichen (Mitrany (1968) S.69).

²²⁴⁾ Mitrany (1968) S.57-58. In bezug auf "*government by committee*" auf nationaler Ebene weist er auf Wheare (1953) hin.

²²⁵⁾ Ebd. S.54-56. Ähnliche Überlegungen werden in der Diskussion über das Subsidiaritätsprinzip des Maastrichtvertrages geäußert.

²²⁶⁾ Mitrany (1968) S.64-66.

ihnen nicht teilnehmen können, aber gleichzeitig von ihren Entscheidungen betroffen sind - insbesondere für die Personen, für die die Leistungen und Vorteile der Integration nicht deutlich sind. Außerdem wird im nächsten Kapitel diskutiert, daß das Ausmaß der heutigen internationalen Interdependenz so steigt, daß man bezweifeln kann, ob nur eine segmentierte Behandlung dieser Herausforderung dafür reicht, die negativen Folgen für die Bevölkerung zu vermeiden.

Im Gegensatz zu Mitrany erwartet Deutsch die Entstehung zentraler Integrationsinstitutionen. Anders als bei Haas aber sind sie für Deutsch nicht eine Voraussetzung eines sozialen Legitimationsprozesses, sondern sein Ergebnis. Wenn horizontale Bindungen aller Art zwischen den Völkern ständig wüchsen, würden neue Regierungsinstitutionen quer zu den alten Grenzen von einer Massenbewegung gefordert und verlangt, um solche Beziehungen institutionell zu sichern und zu schützen. Die Legitimität der neuen Institutionen sei dann gesichert, da die soziale Unterstützung des Integrationsprozesses von Deutsch als eine Voraussetzung für seine Entwicklung verstanden wurde. Dementsprechend ist für Deutsch der Legitimationsprozeß ein solcher, an dem nicht allein die Mitglieder der engeren Eliten teilhaben und der auch nicht vornehmlich durch die interessierte Berechnung von Vor- bzw. Nachteilen vermittelt ist⁽²²⁷⁾. Fragwürdig bleibt aber, ob solche Prozesse, die nach der Untersuchung von Deutsch et al. zur Entstehung von Nationalstaaten führten, auf die EU angewendet werden können, um ihre Legitimationsmöglichkeiten zu erklären.

Abschlußbemerkung

Mit der Abschlußdiskussion wollte ich zeigen, daß in den theoretischen Vorstellungen, welche die Entstehung der Integration in Westeuropa am Anfang begleitet und ihre Architektur mehr oder weniger geprägt haben, drei verschiedene Logiken zur Legitimation der Integration angesprochen wurden. 1. Die funktionalistische, die die Bedeutung materieller Vorteile und besserer Leistungen für die zu integrierenden Völker unterstreicht, und damit ihre zwei Varianten: der Funktionalismus von Mitrany und die neofunktionalistische Vorstellung, die in der EWG geprägt wurde, welche die Entwicklung der Vertrautheit der Völker mit der Integration von der Teilnahme interessierter Gruppen in einer technokratischen zentralisierten Organisation abhängig macht. 2. Der Transaktionalismus, nach dem die Legitimation der Integration auf die wachsenden Kontakte aller Art zwischen den Völkern angewiesen ist, bis ein "gemeinsames Gefühl" entstanden sei. Und 3. die

²²⁷⁾ Mutimer unterstreicht den Punkt: die Untersuchung über die Entwicklung des "Gemeinschaftssinns", d.h. die Betrachtung von Fragen der politischen Soziologie, erscheine nach dem Modell von Deutsch als unverzichtbar, "if we are to understand political integration to include the legitimisation of the emergent central institutions". Und dieser Aspekt sei im Neofunktionalismus und Föderalismus zugunsten institutioneller Diskussion vernachlässigt (Mutimer (1994) S.36).

föderalistische Logik, die die Bedeutung von demokratischen und föderalen Institutionen in der gemeinsamen Regierung unterschiedlicher Einheiten, die ihre Selbständigkeit bewahren wollen, für die Völker betont.

Die verfolgte Strategie schaffte Zentralisierung und Integration, aber der neofunktionalistische Arbeitsmodus der zentralen Instanzen der Gemeinschaft verursachte großes Mißtrauen in breiten Teilen der Bevölkerung Europas, die sich vor bürokratischer und technokratischer Herrschaft fürchteten. Die im besten Fall utilitaristische und nur für bestimmte Segmente der Gesellschaft geltende Legitimation, die die ausgewählte Strategie bewirkt, könnte die wachsende Besorgnis während einer Politisierungsphase des Integrationsprozesses nicht ausgleichen. Gegenüber dieser Entwicklung erscheint die föderalistische Lösung einfacher und fast logisch: Eine klare föderale Ordnung mit einem Parlament als Vertreter der Völker Europas, welches das Regierungshandeln auf europäischer Ebene kontrolliert. Jedoch wurde hier bereits hervorgehoben, daß diese Vorstellung den mühsamen Legitimationsprozeß nicht beachtet, den die Entstehung einer "verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaft" benötigt, wie die Arbeiten von Deutsch bereits festgestellt hatten.

In der Spannung zwischen einem Legitimationsprozeß, der nur kleine Segmente der Bevölkerung betrifft, der außerdem nur utilitaristisch gesichert ist, und der föderalistischen Alternative, in der nur vermutet wird aber nicht gesichert ist, daß die neue Ordnung legitim wird, erscheint der Einsatz der nationalstaatlich legitimierten Machtinhaber als notwendig. Sie können die supranationalen und intergouvernementalen Entscheidungen, die auf europäischer Ebene getroffen werden, gegenüber ihren eigenen Bürgern verteidigen und rechtfertigen, und im heimatlichen Parlament durchführen. Auf jeden Fall haben sie bessere Chancen dafür als alle anderen Akteure der Integration. In diesem Sinne ist die Bedeutung der Nationalstaaten anders als es sich die Integrationstheoretiker vorgestellt haben.

Im Grunde genommen habe ich in Kapitel I darauf hingewiesen, daß in den früheren Integrationstheorien die Rolle des Nationalstaates minimiert und unterschätzt wurde. In Kapitel II zeige ich, daß die Lage des Nationalstaates und der nationalen Regierungen in der weiteren Entwicklung der Theorie mehr Aufmerksamkeit findet. Dabei will ich zeigen, daß Integration und Nationalstaatlichkeit nicht widersprüchlich sind, sondern daß dem Nationalstaat und seinen Organen selbst immer noch wichtige Aufgaben für die Realisierung der Integration zugeschrieben werden. Am wichtigsten sind seine Leistungen bei der Schaffung von Legitimität und der Erhaltung eines Sinnes von Demokratie für seinen Bürger.

KAPITEL II: DIE ENTTÄUSCHUNG VON DER INTEGRATIONSTHEORIE UND DIE NEUEREN ANSÄTZE DER INTERNATIONALEN BEZIEHUNGEN ZUR KOOPERATION

Einführung

Die Zäsur in der Integrationstheorie, die in den 70er Jahren entstanden ist, und ihre Auswirkungen werden im Folgenden analysiert. Sie bewirkte einen Wandel der wissenschaftlichen Interessen nicht nur in bezug auf die Objekte der Analyse, sondern auch in bezug auf die Faktoren, die als Erklärung der Integration oder der Kooperation bewertet wurden. Davon ausgehend und ohne einen rein realistischen Blickpunkt zu übernehmen, wurden neuere Ansätze entwickelt, um die internationale Politik und die internationale Kooperation zu erklären. Sie werden hier in Verbindung mit der europäischen Integration dargestellt, da Elemente von ihr als Basis für die Wiederbelebung der Integrationstheorie ab Ende der 80er Jahre dienen (¹). Die neuen Ansätze weisen aber auch auf neuere Tendenzen der internationalen Politik hin, die nicht nur das Verständnis der Souveränität oder den Staat als zentralen Akteur der internationalen Politik herausfordern, sondern auch die Bedeutung der Demokratie als politische Organisationsform autonomer Gemeinschaften oder als Selbstregierung dieser Gemeinschaften im Frage stellen. Dieser Aspekt wird am Ende des Kapitels allgemein diskutiert, bevor er auf die europäische Integration im folgenden Kapitel angewendet wird.

1. Enttäuschung von der Integrationstheorie: die Zeit des (Neo)Realismus

Angesichts der Stagnation der Integrationsprozesse in den 70er Jahren, Prozesse, die nicht nur in Westeuropa anhielten (²), wurden die integrationstheoretischen Bestrebungen als "*obsolescence*" von Haas bezeichnet (³) und haben seine Schüler die Arbeit aufgegeben. Daher ist die sozialwissenschaftlich theoretische Beschäftigung mit der europäischen Integration in einen Stillstand für mindestens zehn Jahre eingetreten (⁴). Aufgrund des erreichten Niveaus der Arbeiten von Nye und Schmitter und der "*fruitful discussion*" Anfang der 70er Jahre wird der von Haas verursachte Umstand bedauert (⁵). Es wird auch die Frage gestellt, ob man nicht zu früh resignierte und ob verschiedene Trends, die vielleicht nicht im Sinne einer

¹) Vgl. dazu Kapitel III.

²) Nach Frei wären für diese Zeit Theorien der Desintegration nützlicher (Frei (1985) S.127).

³) Haas (1975). Vgl. auch Haas (1976).

⁴) Frei (1985) S.127. Bellers/Häckel (1990) S.296-297.

⁵) Merkel (1993) S.12. Zimmerling (1991) unterstreicht auch die "Realitätsnähe" der Arbeit Nyes' (S.103).

supranationalen Integration entstanden, aber auch Integration bedeuteten, nicht hinreichend zur Kenntnis genommen wurden (⁶).

Die Frustration hinsichtlich der Integrationsversuche und der Integrationstheorie verursachte eine Wandlung des Verständnisses der Integration in Richtung der realistischen Schule (⁷). Dementsprechend griffen die Arbeiten eine akteurzentrierte Perspektive auf, in der die Nationalstaaten in den Mittelpunkt der Analyse rückten und die supranationalen Elemente der Integration aus dem Blickfeld gerieten (⁸). Beispielsweise beschreibt Puchala die nationalen Regierungen und den Ministerrat als die entscheidendsten Akteure der EG; die Regierungen würden den europäischen Regelungen nur folgen, wenn sie der Meinung sind, daß damit ihre Interessen besser bedient seien, sonst werden sie die Entscheidungen blockieren oder ignorieren (⁹). Im besten Fall werde die EG ein "Konkordanzsystem" schaffen, d.h. ein System von Organisationen und Netzwerken, die auf verschiedenen Ebenen politische Verhandlungen ermöglichen, um Normen und Programme über nationale Grenzen hinweg zu koordinieren und zu harmonisieren (¹⁰). Ähnlich unterstreicht Milward, daß "das historische Material ... überzeugende Beweise (vorlegt), daß der westeuropäische Einigungsprozeß nach 1945 weder das zwingende Ergebnis langfristiger sozialer, ökonomischer und politischer Entwicklungen noch das Produkt eines politischen Idealismus der Nachkriegszeit war ... Stattdessen deutet vieles darauf hin, daß man Teilbereiche der sogenannten 'nationalen Souveränität' in der Nachkriegszeit nur dann aufgab, wenn dies als nationales Interesse der betroffenen Staaten aufgefaßt wurde" (¹¹).

Die neuen Perspektiven lenkten die Aufmerksamkeit darauf, wie oft in der bis dahin entwickelten Integrationstheorie die Rolle und die Erwartungen des Nationalstaates oder der Nationalregierung in Integrationsprozessen vernachlässigt wurden (¹²). Im Gegenteil, die im ersten Kapitel betrachteten Leitbegriffe haben unter Integration mehr oder weniger eine Abschaffung oder wesentliche Entwertung der Nationalstaaten verstanden. Spillover, Supranationalität oder Föderalismus wurden als Begriffe verstanden, die signalisierten, daß die Leitung des Integrationsprozesses den Nationalstaaten entzogen wird. Bellers/Häckel unterstreichen, daß ab dieser Zäsur der Integrationstheorie der Schwerpunkt der Analyse auf den Nationalstaat als eine zentrale Konstitutionsbedingung des Integrationsprozesses verschoben wurde (¹³).

In der Auffassung des Neorealismus wird das internationale System als anarchisches Ordnungsprinzip charakterisiert. Dadurch ergibt sich, daß keine funktionelle Differenzierung in dem bestehen kann und die Position des einzelnen Staates im System von seiner eigenen

⁶) Mols (1996) S.16.

⁷) Warleigh (2000) S.173.

⁸) Schneider/Werle (1989) S.412.

⁹) Puchala (1975) S.510. Puchala selbst war zuerst Schüler von Deutsch (Zimmerling (1991) S.88, Fn.87).

¹⁰) Puchala (1975) S.519-520.

¹¹) Milward (1987) S.100. Zitat nach Bellers/Häckel (1990) S.302.

¹²) So die Kritik von Hoffmann zum Neofunktionalismus in den 60er Jahren (vgl. dazu z.B. Hoffmann (1966)).

¹³) Bellers/Häckel (1990) S.302.

Macht und Fähigkeit abhängig ist (Selbsthilfesystem) ⁽¹⁴⁾. In diesem System bieten sich einige Bereiche für eine internationale Kooperation an, aber nur wenn die (vitalen) Nationalinteressen übereinstimmen oder unberührt bleiben, jedoch meistens nur auf der Ebene der "*low politics*" und ohne Schaden für die Nationalsouveränität. Jeder Kooperationsmechanismus würde die Verteilung von Macht und Ressourcen zwischen den beteiligten Staaten widerspiegeln, und die Interessen der Staaten würden sich darin nicht auflösen, sie würden lediglich eine andere Form annehmen ⁽¹⁵⁾. Die Veränderung in der Machtverteilung in einer anarchischen Staatenwelt stellt die "*permissive conditions*" für Kooperation, aber gleichzeitig ihre Grenzen dar ⁽¹⁶⁾. So läßt sich der Integrationsprozeß in Westeuropa nach Waltz aufgrund der Entstehung der Bipolarität und aufgrund des Verlustes Europas an Macht in der Nachkriegszeit erklären. Solche eine strukturelle Änderung ist eine zulässige Voraussetzung, aber sie bestimmt nicht den Weg, der von Nationalstaaten in der Verfolgung ihrer eigenen Interessen gegangen wird ⁽¹⁷⁾. Diese Betrachtungsweise ist ein Grundelement für ein intergouvernementalistisches Verständnis der Integration ⁽¹⁸⁾. Integration sei nur möglich, wenn Nationalinteressen konvergieren. Nach Corbey besteht darin eine Schwäche dieser Analyse, weil nicht geklärt sei, warum in einer bestimmten Zeit die Interessen konvergieren und in einem anderen Moment nicht; und warum aus der Konvergenz Integration und nicht eine andere Lösung folgt ⁽¹⁹⁾.

Nach dem wörtlichen Verständnis der Aussage von Waltz hätte man im Integrationsprozeß in Europa einen Rückzug erwartet, weil die Nationalinteressen in der Zeit der Ölkrise stark divergierten und auch die internationale Lage durch den *detente* entspannt wurde. Aber eine solche Voraussage fand nicht statt.

Deswegen wurde die Anwendung des Begriffes "Verflechtungssystem" auf die europäische Integration als nutzbar erachtet, um zu erklären, warum die Integration nicht voranschreiten konnte, aber auch nicht zurückging oder sich auflöste ⁽²⁰⁾. Scharpf ging davon aus, daß die EG nicht nach dem föderalistischen Modell der Vereinigten Staaten entwickelt wurde, wie normalerweise vorgeschlagen wurde, sondern nach dem Modell des deutschen Föderalismus. Während im ersten Modell die Ausübung der Kompetenzen des Bundes und der Länder überwiegend autonom geschieht, mit einer klaren Trennung zwischen den Befugnissen beider, werden sie in Deutschland verflochten. Bund und Länder sind gemeinsam zuständig für eine Reihe von Entscheidungen (vgl. dazu die Rolle des Bundesrates). Darüber hinaus konstatierte Scharpf eine "geringe Entscheidungs-Autonomie beider Ebenen (Bund und Land)" ⁽²¹⁾. Aus dieser Verflechtung ergibt sich die Gefahr der

¹⁴⁾ Zürn (1994) S.313-314.

¹⁵⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.229.

¹⁶⁾ Vgl. dazu Grieco (1988).

¹⁷⁾ Waltz (1979) S.70.

¹⁸⁾ Vgl. dazu nächstes Kapitel.

¹⁹⁾ Corbey (1995) S.260.

²⁰⁾ Von Beyme (1995) S.97. Der Begriff Verflechtungssystem wurde von Scharpf (1978) für die Bundesrepublik entwickelt und von ihm (1985) auf die EG angewendet.

²¹⁾ Scharpf (1985) S.324-325.

Selbstblockierung, die in einer Selbstschädigung des entsprechenden Politikbereiches resultiert. Um die Konflikte zu minimieren, führt dieser Zustand zu der faktischen Anerkennung des Einstimmigkeitsprinzips⁽²²⁾.

Scharpf wendete dieses Modell analog auf die EG an⁽²³⁾, insbesondere auf die gemeinsame Agrarpolitik, "ein genuin 'europäisiertes' Politikfeld" und darüber hinaus ein Bereich, in dem die EG in besonderer Weise die Kompetenz eines Bundesstaates ausüben kann⁽²⁴⁾. Diese Analyse konstatierte, daß politisch wichtige Aufgaben auf die nächsthöhere institutionelle Ebene verlagert wurden, "aber ihre Wahrnehmung blieb an die einvernehmliche Zustimmung der Mitglieds-Regierungen gebunden" (d.h. an die untere Ebene, im Fall der EG den Ministerrat) und darüber hinaus in nationalen Interessen gefangen. Die schlimmen Folgen dieses Entscheidungsmodus würden im Agrarmarkt offenbar⁽²⁵⁾.

Die Gefahr der Selbstblockierung könnte überwunden werden, wenn alle Beteiligten sich vorrangig an *gemeinsamen* Werten, Zielen oder Interessen orientierten. Aber dieser "prekäre" Entscheidungsmodus gerät immer in "*Bargaining*" (Verhandlung)⁽²⁶⁾, d.h. in einen Zustand, in dem sich alle Beteiligten egoistisch-rational verhalten und in dem eine Einigung deshalb nur möglich sei, "wenn für jeden der davon zu erwartende Nutzen mindestens ebenso groß ist, wie der bei Nichteinigung erwartete"⁽²⁷⁾. Die Notwendigkeit zur Verhandlung führt zusätzlich zu Immobilismus in Krisensituationen, in denen Mechanismen wie "Paket-Verhandlungen" und "Ausgleichszahlungen" nicht alle Interessen gleichzeitig berücksichtigen können⁽²⁸⁾. Dann ergibt sich die Option "Nichtentscheidung". Wegen der enorm hohen Kosten, die für das einzelne Mitgliedsland im Falle eines Rücktritts aus der Gemeinschaft zukämen, wäre der normale Ausweg aus diesen Situationen, die *Exit-Option*, für den Einzelnen praktisch ausgeschlossen⁽²⁹⁾. Der Zustand führt außerdem dazu, daß die Akteure mehr an Sachkompromissen als an institutionellen Reformen interessiert sind. Insbesondere wollten die Akteure ihre Veto-Position nicht verlieren. "Sie (die Politikverflechtung) hat sich als institutionelle Falle erwiesen, aus der es offenbar weder vorwärts noch rückwärts einen Ausweg gibt"⁽³⁰⁾. Die Gemeinschaft bleibe dann in ihrem "lokalem Optimum"⁽³¹⁾.

Aber gerade in der selben Zeit, in der Scharpf diese Analyse erstellte, fing die Gemeinschaft an, die "Falle" in Richtung mehr Integration und auch mit institutionellen Änderungen zu verlassen⁽³²⁾. Zwei Kritikpunkte wenden Grabitz et al. gegen Scharpfs Verständnis des Verflechtungssystems ein⁽³³⁾. Erstens konzentrierten sich seine

²²⁾ Ebd. S.328.

²³⁾ Er unterstreicht im Fall der EG, daß "der Bund" im Vergleich zu einem Bundesstaat schwächer ist (ebd.).

²⁴⁾ Ebd. S.331.

²⁵⁾ Ebd. S.331-332.

²⁶⁾ Ebd. S.340-346.

²⁷⁾ Ebd. S.340 aufgrund Nash (1950).

²⁸⁾ Ebd. S.345-346.

²⁹⁾ Ebd. S.337 und S.340.

³⁰⁾ Ebd. S.347.

³¹⁾ Ebd. S.350.

³²⁾ Von Beyme (1994) S.27-28.

³³⁾ Grabitz et al. (1988).

Untersuchungen nur auf einen abgegrenzten Bereich des gesamten Föderalsystems, insbesondere auf die "Grauzonen", in denen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern sich überlappen. Aber meistens hätten höhere und niedrigere Ebenen klare eigene Zuständigkeitsbereiche. Zweitens sollte noch stärker berücksichtigt werden, daß, im Gegensatz zur Bundesrepublik, in der auf beiden Ebenen (Bund und Mitgliedsländer) vergleichsweise unabhängige Entscheidungsstrukturen bestehen, "die Entscheidungen in der EG insgesamt in hohem Maße abhängig von Akteuren der nationalen Ebenen (sind), die ihre Entscheidungen in der Regel nach dem Konkordanzprinzip treffen" ⁽³⁴⁾. Auf der "Bundesebene" der EG besteht kein Entscheidungszentrum, das in seiner Unabhängigkeit mit den Entscheidungszentren der nationalen Ebene vergleichbar wäre. Das Konkordanzgebot bezieht sich hier auf die Mitgliedstaaten untereinander und nicht auf die Mitglieder und die EG. Von Beyme sieht jedoch wichtige Beiträge: Die Arbeit von Scharpf vertrete einen "aufgeklärten Institutionalismus", der "eine Synthese zwischen systemtheoretischen und akteurbezogenen Sichtweisen ermöglicht". Während die Neofunktionalisten nach integrativen Systemlogiken im Integrationsprozeß gesucht hatten, fand Scharpf wenigstens eine negative Systemlogik, die sich aus den von Neofunktionalisten übersehenen Institutionen ergebe und die er mit einer akteurzentrierten Perspektive (dem *rational-choice*-Paradigma) in Verbindung gesetzt habe ⁽³⁵⁾. Bis zu einem gewissen Grad unterstreicht auch die Arbeit von Scharpf die Eigendynamik der Institutionen, wenn auch in ihren negativen Aspekten.

So wie die Stagnation die Aussagekraft des Neofunktionalismus in Frage gestellt hat, so bringt die Renaissance der Integration auch Zweifel an neorealistischen Erklärungen und einer ständigen Verflechtungsfalle. In diesem Sinne unterstreicht Schmitter, daß alle Annäherungen von Funktionalismus bis Intergouvernementalismus sich früher oder später zermürben ⁽³⁶⁾. Diese Zäsur in der Integrationstheorie der 70er Jahre hatte als Folge, daß die EG als wissenschaftlicher Bereich überwiegend auf die reine Beschreibung ihrer Strukturen und Prozesse reduziert blieb ⁽³⁷⁾. In der Disziplin der internationalen Beziehung wurden Ansätze mit anderen Objekten entwickelt. Obwohl sie im Prinzip jeden Anspruch aufgegeben hatten, Prozesse der Integration als solche zu analysieren, bildeten sie die Basis für die Wiederbelebung der Integrationstheorie ab Ende der 80er Jahre. Deswegen werden sie im nächsten Abschnitt beschrieben.

Dahingehend bewerten Bellers/Häckel den Abbruch der Integrationstheorie in der 70er Jahren auch in seinen positiven Auswirkungen: "Es eröffnete der empirischen und historischen Forschung ein neues Feld, unbeeinflußt von der oft irreführenden Begrifflichkeit der Integrationstheorien" ⁽³⁸⁾. Bellers/Häckel meinen, daß die Entwicklung der nächsten Kooperationstheorien von drei Verdiensten der Integrationstheorien bestimmt sein wird ⁽³⁹⁾:

³⁴⁾ Grabitz et al. (1988) S.66.

³⁵⁾ Von Beyme (1994) S.29.

³⁶⁾ Schmitter (1991) S.1.

³⁷⁾ Bellers/Häckel (1990) S.298; Schmitter (1991).

³⁸⁾ Bellers/Häckel (1990) S.303.

³⁹⁾ Ebd. S.306.

1. Die Erweiterung der Perspektiven. Integrationstheorien lenkten die Aufmerksamkeit auf die Elemente der "*low politics*" und auf nichtstaatliche Akteure, was vom Realismus vernachlässigt wurde. 2. Die theoretische Anregung. Sie war ein Signal von intellektueller Vitalität; auch wenn sie in eine Sackgasse geraten ist. So hat sie doch Anstöße gegeben, um neue Wege der Theoriebildung zu suchen. Von diesen beiden Phänomenen ausgehend wurden insbesondere die Entstehung der Interdependenztheorie und auch die Entwicklung der Theorie internationaler Regime beeinflusst. 3. Die Integrationstheorien haben ein Bewußtsein hinterlassen, das die empirische Erforschung zahlreicher Integrationsprozesse auf der ganzen Welt als notwendig erachtet (⁴⁰).

Der Anstoß für die neuen Ansätze resultierte aus der Tatsache, daß der vereinfachte Blick des Realismus vielen Wissenschaftlern der internationalen Beziehungen nicht genügte. Die Gründe dafür lagen in den Veränderungen in der internationalen Politik, u. a. die Abschwächung der Vorherrschaft der USA, die damit verbundene Entwertung der militärischen Macht als Faktor in der Gestaltung internationaler Politik, die Entspannung des Ost-West-Konfliktes und die Entstehung von zahlreichen neuen Akteuren auf der internationalen Bühne (⁴¹). Insbesondere in den USA hat dann die Unzufriedenheit mit dem Realismus, wofür die Integrationstheorie keine Alternative mehr war, eine Suche nach besseren theoretischen Rahmen verursacht. In den 70er und 80er Jahren entwickelten sich die Bemühungen in unterschiedliche Richtungen und unter abweichenden Ansichten.

Ein Meilenstein bei diesen Bemühungen war die Interdependenzanalyse. Damit wurde ein Konzept entwickelt, das als Grundlage für verschiedene andere Richtungen diente und als Ausgangspunkt für die Erklärung von Kooperation und Integration seit den 70er Jahren benutzt wurde (⁴²). Des weiteren werden hier die Regimeanalyse, die am Anfang der 80er Jahre sehr mit den Interdependenzbegriffen verbunden wurde, und der Neoinstitutionalismus, eine Weiterentwicklung des Regimekonzeptes, dargestellt (⁴³).

2. Interdependenzanalyse

Der Begriff wurde zunächst von Ökonomen in die Diskussion gebracht, um die ökonomische Verflechtung als Ergebnis des internationalen Freihandels zu beschreiben. Schon Ende der 60er Jahre wurde diese "zunehmend wechselseitige Abhängigkeit" hinsichtlich ihrer Mitwirkung über Steuerungsmöglichkeiten von Staaten thematisiert und als

⁴⁰) Die Autoren bedauern aber, daß die empirischen Bemühungen ohne die entsprechende Begleitung der Theoriebildung fortgefahren sei. Sie nennen auch einen vierten Verdienst: die Theorien versuchten immer, Anstöße für die politische Praxis zu geben. Dahingehend hat jede Theorie ihrerseits reale Integrationsmechanismen geprägt (Bellers/Häckel (1990) S.305-306. Dazu auch Frei (1985) S.127-128).

⁴¹) Lauth/Zimmerling (1994) S.151-152. Zürn (1994) S.313.

⁴²) Mit Interdependenz wird die Entstehung eines neuen Theoriestranges der Internationalen Beziehungen erfaßt (vgl. Druwe et al. (1995) ab S.95).

⁴³) Diese ganze theoretische Entwicklung wird von Nye als Neoliberalismus bezeichnet (Nye (1988)).

eine Beschränkung der Handlungsfähigkeiten der nationalen Regierungen, nicht nur auf internationaler, sondern auch nationaler Ebene analysiert ⁽⁴⁴⁾. Aber "Offenheit für grenzüberschreitende Effekte" führt nicht zwangsläufig zur "wechselseitigen Abhängigkeit" zwischen Staaten ⁽⁴⁵⁾.

Diese Differenz wurde von Keohane/Nye aufgegriffen, als sie Interdependenz als eine umfassende Theorie der internationalen Beziehungen darzustellen versuchten ⁽⁴⁶⁾. Interdependenz unterscheidet sich von der einfachen gegenseitigen "Verbundenheit" (*interconnectedness*) durch die Kosten, die sie für die Akteure bedeuten können. Die entscheidendsten Kosten eines Interdependenz-Zustandes werden im Verlust der Autonomie der betroffenen Länder empfunden ⁽⁴⁷⁾. Daher differenzieren Keohane/Nye zwischen zwei Arten von Interdependenzen: Unter *Interdependenz-Empfindlichkeit* verstehen sie, wie schnell und wie sehr kostspielige Effekte ein Land betreffen, wenn Veränderungen in einem anderen Land entstehen. Unter *Interdependenz-Verwundbarkeit* ist das Ausmaß der Kosten zu verstehen, die ein Staat erbringen muß, auch wenn er Gegenmaßnahmen entwickelt, um die Empfindlichkeit zu vermeiden oder zu minimieren ⁽⁴⁸⁾. Mit dieser Unterscheidung wollen Keohane/Nye betonen, daß die Kosten für die Staaten nicht immer gleichmäßig verteilt werden, sondern wichtige "Asymmetrien" in dieser Verteilung auftreten können mit der Folge, daß weniger verwundene Staaten von der Interdependenz profitieren und die Kosten an andere übertragen werden können. Deswegen soll ein für alle Beteiligten "gemeinsamer Gewinn", welcher nach Keohane/Nye unter den Voraussetzungen der Interdependenz möglich sei, nicht als Synonym der Interdependenz verstanden werden ⁽⁴⁹⁾.

Die Autoren versuchten, die einfache, realistische Beschreibung der internationalen Beziehungen grundsätzlich zu verbessern und teilweise zu ersetzen und die Disziplin an den neuen Zustand einer komplexeren Realität anzupassen. Aber sie versuchten auch, eine idealistische Sichtweise zu vermeiden. In diesem Sinne verstehen sie die neueren Merkmale der internationalen Beziehungen als externe Rahmenbedingungen für die Durchsetzung der Nationalinteressen durch die Nationalregierungen, die immerhin wichtige Akteure bleiben.

Drei Merkmale der so verstandenen "komplexen Interdependenz" als Modell der internationalen Beziehung werden von Keohane/Nye beobachtet ⁽⁵⁰⁾. Erstens, die Existenz von zahlreichen formellen oder informellen Verbindungen zwischen den Gesellschaften, die als ein dichtes Netz auf interstaatlichen und transnationalen Ebenen verwirklicht werden. Damit werden die Staaten nicht mehr als geschlossene Einheiten und auch nicht als die einzigen Akteure in der internationalen Politik erfaßt. Zweitens, die Abwesenheit einer vorgestellten Hierarchie von Themen in der Agenda der interstaatlichen Beziehungen: sie

⁴⁴⁾ Vgl. dazu Cooper (1968).

⁴⁵⁾ Kohler-Koch (1990) S.113.

⁴⁶⁾ Keohane/Nye (1977).

⁴⁷⁾ Keohane/Nye (1988) S.20 und S.23.

⁴⁸⁾ Ebd. S.26-28.

⁴⁹⁾ Ebd. S.20-23.

⁵⁰⁾ Ebd. ab S.41.

wird nicht von der Sicherheitsfrage beherrscht, nicht nur von den nationalen Regierungen bestimmt und sie wird auch Themen der inneren Politik verschmelzen. In der Verhandlung können die teilnehmenden Regierungen die Problemfelder in verschiedenen Formen verknüpfen. Daraus und aufgrund der Offenheit der Staaten ergeben sich wechselnde Koalitionen zwischen Akteuren aller Art für jedes Thema der internationalen Politik (⁵¹). Drittens, die Entwertung militärischer Macht (⁵²). Sie ist nicht immer das entscheidendste Mittel zur Gestaltung der internationalen Politik und kann manchmal auch bedeutungslos sein. Darüber hinaus sollen die Regierungen spezifische Instrumente für jeden bestimmten Bereich der internationalen Beziehungen suchen.

Daraus ergibt sich ein neues Verständnis des Handelns der Staaten in internationalen Organisationen (⁵³). Da in ihnen vielfältige Problemfelder der Interdependenz heterogen verbunden und behandelt werden, halten Keohane/Nye sie für die wichtigsten Akteure der internationalen Politik. Die Organisationen stellen neue Möglichkeiten der Koalitionsbildung her. Die Koalitionen sind nicht nur zwischenstaatlich, sondern transnational und, was noch bedeutsamer ist, "transgouvernemental", d.h. gouvernementale Abteilungen verhandeln direkt miteinander, ohne den Einsatz von Regierungsvertretern. Deswegen dienen verschiedene Typen internationaler Gremien als Katalysator für Prozesse der Koalitionsbildung und als eine Arena, in der die nationalen Regierungen ihre Ziele unter Berücksichtigung bestimmter Normen verfolgen können oder sollen.

Im Grunde bedeutet das Modell der "komplexeren Interdependenz" die Betrachtung der Beschränkung für die Machtausübung der Staaten; sie strukturiert Beziehungsmuster der internationalen Politik und begrenzt die Handlungsoptionen der Akteure, aber sie löst nicht die Bedeutung der Macht, Interessen oder Nationalregierungen in der internationalen Politik auf. Eigentlich ist sie eine neue Quelle von Macht aufgrund der Asymmetrien in der Interdependenz, die als Normalfall betrachtet werden sollte. Interdependenz verleiht auch den internationalen Organisationen eine neue Bedeutung, von der schwächere Staaten profitieren können (⁵⁴). In diesem Sinne wird auch unterstrichen, daß Interdependenz kein Synonym für Kooperation oder friedliche Konfliktbearbeitung sei, sondern daß sie häufiger Abhängigkeit, Ausbeutung und Konflikte auslösen könnte (⁵⁵). Wichtig ist aber, daß der Maßstab der Macht nicht die militärische Macht ist, sondern die Fähigkeit der nationalen Regierungen, sich an die Folgen der Interdependenz anzupassen. Gleichzeitig soll man aber auch komplexere Interdependenz als eine wichtige Differenzierung des Realismus begreifen, besonders wegen ihrer Bewertung von internationalen und subnationalen Akteuren.

⁵¹) Hier kann man den Neofunktionalismus, insbesondere die Ideen Nyes, finden.

⁵²) Dieser Standpunkt wird vom Neorealismus eingenommen, der die Meinung vertritt, daß Macht in entscheidendem Maße von anderen Faktoren wie der ökonomischen Stärke, technischen Innovationskraft und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mitbestimmt wird (Rittberger (1994) S. 76, vgl. dazu Kennedy (1987)).

⁵³) Keohane/Nye (1988) ab S.53.

⁵⁴) Kohler-Koch (1990) S.119 und S.117.

⁵⁵) Bühl (1995) S.123, Kohler-Koch (1990) S.117.

Trotz der Bemühungen von Keohane/Nye leidet die Interdependenzanalyse an bestimmten Schwächen, z.B. wohnt der Analyse eine gewisse Tautologie inne, weil die Veränderungen, die man als Resultat der komplexeren Interdependenz erwartet, bereits bei der Charakterisierung des Systems als gegeben unterstellt werden (⁵⁶). Wichtige Begriffe sind nicht genau präzisiert, wie die Bedeutung von "kostspieligen Effekten" (⁵⁷). Außerdem ist nicht klar, ob unter Interdependenz ein objektives oder ein subjektives Phänomen, d.h. abhängig von der Perzeption der Akteure, verstanden werden soll (⁵⁸). Die wichtigste Schwäche ist für Kohler-Koch die Vernachlässigung der Untersuchung der Entstehungsursachen der Interdependenz, die normalerweise als gegeben verstanden werden, des Entwicklungsverlaufes und der Entfaltungsmechanismen dieser internationalen Interdependenz. Das Ziel der Arbeit von Keohane/Nye war es, eine neue Theorie der internationalen Beziehungen zu etablieren. Dieses Ziel wurde u. a. wegen der hier dargestellten Schwächen nicht erreicht. Aber nach der Auffassung von Kohler-Koch entwerfen diese Mängel nicht die wichtigen Beiträge der Arbeit von Keohane/Nye, die ein besseres Verständnis der internationalen Beziehungen aufgrund der Betrachtung der komplexen Interaktionen zwischen Akteuren auf verschiedenen Ebenen und der Aufmerksamkeit für transnationale Beziehungen und internationale Institutionen dargestellt (⁵⁹). So wird die wachsende Komplexität der internationalen Politik mit der Interdependenz auf einen Begriff gebracht.

Die weitere Entwicklung der Interdependenzkonzepte kann man aufgrund des Fehlens eines integrierten theoretischen Modells in verschiedenen und divergenten Analysen finden. So kann Interdependenz als Ausgangspunkt für zwei widersprüchliche Ansichten dienen: zum einen wird eine Entwertung der Rolle der Staaten im internationalen System aufgrund der wachsenden Bedeutung von anderen Akteuren und Organisation konstatiert, zum anderen wird die Erhaltung, Festigung oder Verstärkung dieser Rolle in der Bestimmung der internationalen Politik beobachtet (⁶⁰). Die Debatte hat sich in der bedeutsamen Regimediskussion der 80er Jahre und im Neoinstitutionalismus herauskristallisiert, die als Basis für eine Wiederbelebung der Integrationstheorien dienen. Dadurch wurde auch der Neofunktionalismus modifiziert und revidiert (⁶¹).

2.1. Interdependenz und Integration

Mit ihrer Bewertung von internationalen Organisationen und transnationalen Verflechtungen haben Keohane und Nye nicht direkt Integration erfaßt, sondern lediglich, daß die Staaten diese Organisationen und Verflechtungen in Betracht ziehen sollen, wenn sie ihre Interessen durchführen wollen. Jedoch ergibt sich im Prinzip daraus keine Absage an die

⁵⁶) Beispielsweise bei der Entwertung der militärischen Macht (Kohler-Koch (1990) S.124).

⁵⁷) Bühl (1995) S.124.

⁵⁸) Kohler-Koch (1990) S.125.

⁵⁹) Ebd. S.119.

⁶⁰) Ebd. S.125.

⁶¹) Bühl (1995) S.122. Vgl. auch Keck (1991).

Integration. In der Begrifflichkeit von Keohane und Nye ist sie immer möglich. Was zurückgewiesen wird, ist die teleologische Perspektive des Funktionalismus. In diesem Sinne stimmte Interdependenz besser mit der Betrachtung einer stagnierenden Integration in der Zeit des Euro-Pessimismus überein ⁽⁶²⁾.

Aber man kann den Interdependenz-Ansatz als Grundlage für eine neorealistische Aufmerksamkeit für das Handeln der nationalen Regierungen in Integrationsprozessen verstehen. Dieses Regierungshandeln würde im besten Fall eine "negative Integration" bewirken, d.h. Schaffung von Kohärenz insbesondere durch Deregulierung und Ausgleichung des Rechtes zwischen den betroffenen Staaten bezüglich des Binnenmarktes und Senkung der Kosten der Transaktionen, aber keine eigentliche Integration ⁽⁶³⁾. Haas selbst hat, schon vor der Arbeit von Keohane/Nye, die Integrationsversuche als lediglich ein (intergouvernementales) "Management von Interdependenz" beschrieben ⁽⁶⁴⁾ und darauf hingewiesen, daß alles, was als Hinweis auf regionale Integration von ihm und seinen Schülern interpretiert wurde, der Überlegung globaler Interdependenz untergeordnet werden sollte ⁽⁶⁵⁾. Im Rahmen dieser Auffassungen werden Kooperationsmechanismen als wichtigere Akteure, Foren und Mittel zur Entwicklung der internationalen Institutionen betrachtet, die die problematischen Auswirkungen der Interdependenz kollektiv zu bewältigen versuchen. Sie seien Katalysatoren von Regelungen und Normen der Problemfelder der internationalen Beziehung, aber nicht Träger eines Integrationsprozesses ⁽⁶⁶⁾. In diesem Sinne wurde die EG als "Interdependenzsystem" in den 80er Jahren in Deutschland charakterisiert, um die transnationalen Aktivitäten gesellschaftlicher Akteure und die sich daraus ergebenden Veränderungen für den Handlungsspielraum der Außenpolitik von Deutschland zu untersuchen ⁽⁶⁷⁾.

3. Regimeanalyse

Die Regimeanalyse entstand in den Vereinigten Staaten in den 70er Jahren im Rahmen der Diskussion um ihren möglichen Hegemonieverlust. In diesem Zusammenhang zerfiel die Vorstellung, in der der Einsatz der Supermacht die Entstehung und Dauer der Regime bestimmt hätte. Im Gegenteil entstanden Regime zunehmend bei sinkender Hegemonie der Supermächte ⁽⁶⁸⁾. In einer Widerlegung der Regimediskussion Anfang der 80er Jahre wurde das Thema mit der Interdependenzanalyse verknüpft. Schon Cooper betrachtete die Existenz

⁶²⁾ Von Beyme (1994) S.28.

⁶³⁾ Ebd. Vgl. dazu Taylor (1983). Über negative Integration Pinder (1969) S.145.

⁶⁴⁾ Haas (1975b) S.827. Dieses Verständnis stimmt mit der Beschreibung des Konkordanzsystems von Puchala überein (s.o.).

⁶⁵⁾ Haas (1976) S.208, nach Zimmerling (1991) S.137.

⁶⁶⁾ Rittberger (1994) S.79. Die betroffenen Staaten könnten durch Kooperation gemeinsame Gewinne erlangen oder gemeinsame Verluste vermeiden, ohne sich aber politisch im eigentlichen Sinne zu integrieren.

⁶⁷⁾ Kohler-Koch (1990) S.123.

⁶⁸⁾ Dazu Keohane (1984).

von "internationalen Regelwerken" im ökonomischen Bereich als wesentliches Charakteristikum und zusätzlichen Bedingungsfaktor für internationale Interdependenz, "wobei diese Form 'institutioneller Interdependenz' als Antwort auf die wachsende strukturelle ökonomische Interdependenz angesehen wird" (69).

Nach der klassischen Definition Krasners sind Regime "Zusammenhänge von impliziten oder expliziten Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren, an denen sich die Erwartungen von Akteuren in einem gegebenen Problemfeld der internationalen Beziehungen ausrichten" (70). Regime werden problembezogen verstanden, und ihre Anwendung erstreckt sich über den von den Betroffenen als lösungsbedürftig empfundenen Bereich. Aufgrund der großen Weite dieser Definition strebten Efinger et al. eine Präzisierung des Begriffs an (71). Sie bemerkten, daß nicht jedes *regelhafte* Verhalten ein Regime bildet, sondern das *regelgeleitete* Verhalten der Akteure. Normen und Regeln sollten das Akteurverhalten teilweise unabhängig von Macht- und Interessenstrukturen beeinflussen, um ein Regime zu bilden.

Nach Keohane besteht eine methodologische Schwierigkeit darin festzustellen, wie weit Normen und Regeln tatsächlich das Akteurverhalten beeinflussen und wie weit das Normverständnis verschiedener Akteuren übereinstimmt ("konvergiert"), wenn kein beobachtbarer oder ausdrücklicher Nachweis dafür existiert. Für Keohane ist diese Aufgabe eine psychologische Untersuchung. Deshalb wird ein solches Regimeverständnis von ihm abgelehnt. Außerdem besteht nach Keohane ein theoretisches Problem, ob das Verhalten von Staaten "regel-geleitet" geschehen könnte (72).

Efinger et al. unterstützen Krasners "pragmatisches Verständnis" der vier konstituierenden Elemente von Regimen: (1.) "Prinzipien" als allgemeine empirische und normative Grundsätze, die durch (2.) "Normen" operationalisierbar und durch (3.) "Regeln" und (4.) "Verfahren" operationalisiert werden. In Anlehnung an Wolf/Zürn (1986) ergänzen Efinger et al. diese Elemente um das Kriterium der *Effektivität*, d.h. ein Regime sollte wirksam und dauerhaft sein. Somit werden Regime nicht mit Vertragssystemen gleichgesetzt, sondern umfassen auch die *Implementation* des Vertragssystems als Verhaltenskomponente der Akteure (73).

Im Gegensatz dazu meint Keohane, daß das Effektivitätskriterium methodologisch widersinnig wäre: Eine kausale Beziehung zwischen dem zu analysierenden Phänomen (Regime) und seiner Folge (dauernde Wirkung) soll festgestellt werden, bevor das Phänomen präzisiert werden kann. Keohane versucht stattdessen, das Effektivitätskriterium zu vermeiden, aber gleichzeitig Regime nicht mit Vertragssystem gleichzusetzen. Für ihn besteht ein Regime dann, wenn die Akteure selbst anerkennen, daß das Vertragssystem

⁶⁹⁾ Kohler-Koch (1990) S.114-115 aufgrund Cooper (1968) S.163-164.

⁷⁰⁾ Krasner (1983) S.2 (aus dem Original auf Englisch).

⁷¹⁾ Efinger et al. (1990) S.265-266.

⁷²⁾ Keohane (1995) S.27.

⁷³⁾ Efinger et al. (1990) S.266, hervorgehoben im Original.

ununterbrochene Gültigkeit gehabt hat. Damit ist die Regime-Identifikation eine Aufgabe von "deskriptiver Inferenz": Die Feststellung von expliziten Regeln, "(that are) referred to in an affirmative manner by governments, even if they are not necessarily scrupulously observed" (74).

Um die Entstehung und insbesondere die zunehmende Zahl von Regimen zu erklären, schlägt Keohane eine "*contractualist*" Methode vor (75): Die wachsende Interdependenz erzeugt einen Druck zur Regimebildung auf nationale Regierungen, der durch eine "vertragliche Umwelt" ("*contractual environment*") begünstigt wird. Dieser Druck stammt sowohl von Außenfaktoren als auch vom innenpolitischen Leben der Staaten, das wiederum von der politisch-ökonomischen Interdependenz beeinflusst wird. Regime bieten für die Teilnehmer eine "*concentration of capability*" durch eine Verringerung von Ungewißheit und Transaktionskosten. Gleichzeitig sind die Entstehung und Erhaltung internationaler Institutionen jedoch überwiegend teuer. Beispielsweise ist der Verlust an Souveränität für Nationalregierungen und Nationen ein besonders empfindliches Thema. Deswegen wird die Nachfrage nach Regimen nur dann zunehmen, wenn die "*issues*" eines Problemfelds der internationalen Beziehungen ständig wachsen. Darüber hinaus müssen die Kosten und die Ungewißheit, die diese Probleme für die Akteure erzeugen, größer sein als die Kosten der Entstehung eines Regimes, damit Regierungen bereit sind, ein Regime entstehen zu lassen. Deshalb verbessert sich die Chance der Erhaltung internationaler Regime, wenn sie schon mit Erfolg vereinbarte Normen ermöglicht und durchgesetzt haben. Diese bestehenden Regime machen das Verhalten von Akteuren voraussehbar. Somit stellen sie ein zuverlässiges System zur Behandlung neuerer "*issues*" dar.

Die deutschen Vertreter der Regimeanalyse lobten die Leistungsfähigkeit des Regimeansatzes als Untersuchungsgegenstand, weil sie glaubten, daß "aus allen wesentlichen Theorieansätzen der Internationalen Beziehungen Hypothesen an ihn herangetragen und an ihm überprüft werden können" (76). So würde die Regimeanalyse dem "auf regionale Integrationsprozesse und formelle internationale Organisationen" fixierten Institutionalismus der Integrationstheoretiker einen Ausweg "in Gestalt einer neuen abhängigen Variablen" bieten, der die bisherigen Untersuchungsgegenstände der Integrationstheorie als "Spezialfälle der institutionalisierten Kooperation im Kontext regulierter Anarchie ausweist" (77).

Aber die Flucht aus einem "fixierten Institutionalismus" sollte nicht zu einer Vernachlässigung der Integrationsinstitutionen führen. Es bestehen einige Ausnahmen, von

⁷⁴) Keohane (1995) S.28.

⁷⁵) Ebd. S.35-36. Seine Ansicht wurde von Keohane selbst als "funktionalistisch" bezeichnet (Keohane (1983)), neuerdings benutzt er diesen Begriff aber nicht mehr. Keohane glaubt im Gegensatz zu Efinger et al. (1990) und Rittberger/Zürn (1990), daß Funktionalismus die beste Erklärung für die Entstehung von Regimen bietet. Sie sei die Materie, die der Funktionalismus überhaupt am besten erklärt (ebd.). Mutimer bringt Keohanes Darstellung der Entstehung internationaler Regime in Verbindung mit Mitrany's Denken (Mutimer (1994) S.23, Fn.19).

⁷⁶) Wolf (1994) S.427. Vgl. auch Efinger et al. (1990) S.279.

⁷⁷) Wolf (1994) S.428. In diesem Sinne erwähnt Mutimer die Parallele zwischen Mitrany und der Regimeanalyse: Beide betrachten den Bedarf internationaler Kooperation unter den Bedingungen von Staatssouveränität (Mutimer (1994) S.23).

denen die EU eine wäre, in der die Umsetzung vereinbarter Normen und Regeln durch zentrale Institutionen teilweise getragen werden⁽⁷⁸⁾. Außerdem wurde bemerkt, daß die Kategorien des Regimeansatzes nicht ausreichen, um die Komplexität der politischen Prozesse in der EU umfassend zu beschreiben⁽⁷⁹⁾. Allgemein kann man auch sagen, daß unter "regionalen Integrationsprozessen" nicht nur die EU verstanden werden sollte. Aus ihrer Betrachtung wird eine Reihe von Konzepten und Begriffen gewonnen, die im nächsten Kapitel analysiert werden, die ihre Spezifität beweisen. Deshalb ist es zu empfehlen, beide Konzepte, Regime und Integration, in ihrer Unabhängigkeit zu bewahren. Beide können sich durch ihre Beiträge gegenseitig bereichern.

3.1. Regime und Nationalstaaten

Ähnlich wie in der Interdependenzanalyse existieren hinsichtlich der Bedeutung von Regimen für die Rolle des Staates in Kooperationsprozessen divergierende Interpretationen.

Zu einer bleibt die Regimeanalyse überwiegend an das Verhalten von Staaten als wichtigen und teilweise kohärenten Akteuren gebunden; Regime werden manchmal als zwischenstaatliche Konstrukte und Institutionen erfaßt⁽⁸⁰⁾. Nach einem Ansatz, der als Grundlage des Intergouvernementalismus verstanden werden kann, dienen Regime nicht zur Beseitigung oder Schwächung der Staatenwelt, sondern zu ihrer Verstärkung: "In exchange for curtailing the states' capacity for unilateral action, (Regime und andere Kooperations- und Integrationsmechanismen) serve to preserve the nation-state as the basic unity in world affairs and actually help governments perform their domestic tasks", behauptet Hoffmann⁽⁸¹⁾. Seine Betrachtungsweise entspricht der Stabilitätsorientierung der Systemtheorie: Staaten als soziale Systeme versuchen sich einer komplexen und interdependenten Welt unter Beachtung ihrer Beständigkeit als System anzupassen, die Anpassungsmechanismen (Regime) sind aber von der Suche nach Bestand geleitet. Solch eine Perspektive birgt jedoch die Gefahr, "reduktionistisch" zu wirken, wenn "alle systeminternen Vorgänge, die außerhalb der jeweils ex ante definierten Strukturen liegen, gleichsam durch einen Betrachtungsfilter" ausblendet werden. Sie kann den Zustand eines Systems beschreiben, aber nicht seine dynamischen Entwicklungsfähigkeiten und -möglichkeiten, d.h. die "Komplexität intrasystemarer Vernetzung in sozialen Systemen" jenseits statischer Strukturen⁽⁸²⁾. Der Vorbehalt wurde im Rahmen einer Analyse von inneren Transformationen politischer Systeme aufgestellt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob es transsystemische Vernetzungen auf internationaler Ebene gibt, die zu einer grundsätzlichen Änderung der Strukturen des Nationalstaates und seiner Rolle in der internationalen Politik beitragen. Wenn man nur auf der intergouvernementalen Perspektive beharre, könnte man bestimmte Änderungen nicht richtig beimessen.

⁷⁸⁾ Rittberger (1994) S.252. Der Punkt wird im nächsten Kapitel diskutiert.

⁷⁹⁾ W. Wallace (1983).

⁸⁰⁾ Kohler-Koch (1990) S.120; Schneider/Werle (1989) S.414.

⁸¹⁾ Hoffmann (1982) S.35, nach Schneider/Werle (1989) S.412. Hoffmann wendet die Regime-Perspektive erstmalig auf die damalige EG an.

⁸²⁾ Sandschneider (1995) S.101-102.

Zu zweiter steht eine im Mitranschen Sinne funktionalistische Sichtweise, die beispielsweise von Bühl vertreten wird. Hier wird eine (fast) immanente Logik der Entwicklung von Regimen unterstrichen, die jenseits der Wünsche und Kontrolle nationaler Regierungen und aufgrund einer wachsenden Interdependenz entstehen. Daraus läßt sich ableiten, daß nicht-intergouvernementale Regime immer mehr Aufgaben übernehmen und darüber hinaus die Funktionen der Nationalstaaten abgewertet werden. Nach Bühl seien Regime "funktionale Regime", d.h. sie ergeben sich aus der internationalen Arbeitsteilung und in Form transnationaler Netzwerke⁽⁸³⁾. Da Interdependenz ein globales Phänomen ist, würden Regime auch zur Globalität tendieren. Man könnte sie nicht territorial begrenzen ("Transregionalität"). Regime seien außerdem "transfunktional", weil sie mehrere spezifische Funktionen umfassen⁽⁸⁴⁾ und "transversal", d.h. sie verschmelzen verschiedene Ebenen der politischen Organisation: regional, lokal, international oder supranational⁽⁸⁵⁾. Bühl erkennt ein negatives Verhältnis zwischen Institutionalisierung und der Bedeutung von Regimen: Je spontaner ein Regime sei (d.h. je weniger institutionalisiert es sei), desto bedeutsamer werde es⁽⁸⁶⁾. Deshalb sollten Regime in der Auffassung Bühls offen bleiben, um sich ständig an die wechselnde globale Interdependenz anzupassen. Regime sind außerdem "vielfältig", weil sie aus verschiedenen Funktionsbereichen einer breiten Palette entstehen⁽⁸⁷⁾, vom internationalen Handel (z.B. GATT oder IMF) bis zum Kampf gegen Krebs oder AIDS. Neben diesen durch *positive* Ziele charakterisierbaren Regimen bestehen auch "Regime im Untergrund", die *negative* Ziele anstreben, wie etwa "Drogenregime" oder "Umweltverschmutzungsregime"⁽⁸⁸⁾.

Deswegen erschwere die Logik der Regimeentwicklung die Entstehung einer zentralisierten, regional begrenzten und fixierten Institutionalisierung Europas⁽⁸⁹⁾. Europa würde unter der Spannung einer nationalstaatlichen und einer globalen Komponente stehen: Wenn die EU eine Lösung für die Regelung funktionaler Interdependenz sucht, müßte sie entweder eine nationalstaatliche Lösung anerkennen oder sich an eine globale Regimeordnung anpassen. Dafür nennt er zwei bedeutsame Beispiele. Zum einen den Versuch der damaligen EG, gemeinsame Standards zu entwickeln, der in die wechselseitige Anerkennung nationaler Standards mündete ("nationale Lösung"). Zum zweiten die von der Kommission angestrebte Re-Regulation der europäischen Telekommunikationsregime, als die EG ein europäisches Telekommunikationsregime herzustellen versuchte. Hier entwickelte

⁸³⁾ Bühl (1995) S.123.

⁸⁴⁾ Hier vertritt Bühl ein revidiertes Verständnis von Spillover: "Wenn sich auf einer Ebene und in einer Funktion ein gemeinsam kontrolliertes Ordnungsregime durchgesetzt hat, besteht auch Aussicht, daß es auf angrenzende Gebiete übergreift" (Bühl (1995) S.126).

⁸⁵⁾ Ebd. S.125-126.

⁸⁶⁾ Ebd. S.124-125.

⁸⁷⁾ Diese Vielfältigkeit erklärt für Bühl die Existenz von konkurrierenden Erklärungen der Entstehung von Regimen (ebd. S.123-124). Vgl. dazu Efinger et al. (1990) S. 267-273.

⁸⁸⁾ Bühl (1995) S.124. Für "geonarkotische Regime" vgl. ebd. S.136-137.

⁸⁹⁾ Ebd. S.127.

sich letztlich die "*Open Network Provision*", die Europa ganz den globalen Netzwerken öffnete ⁽⁹⁰⁾.

Bühl negiert nicht die Existenz einer supranationalen Ordnung ⁽⁹¹⁾, aber er meint, wie Mitrany, daß die Integration des Kontinents durch eine "gesellschaftliche Ansteckung" zusammengehalten und angetrieben wird, "die von niemandem befohlen worden ist und von keiner Behörde kontrolliert werden kann" ⁽⁹²⁾. Institutionalisierte Integration, unterschiedslos ob sie supranational oder intergouvernemental ist, kann sich nur "negativ" im Sinne der liberalen Deregulierung ergeben. Ihre Rolle wird darin verstanden, den Individuen eine ausreichende Freiheit zu geben, damit sie Regime frei gestalten ⁽⁹³⁾.

Aber man kann in der Analyse von Bühl auch eine wichtige Rolle der europäischen Integration erkennen. Sie zeigt, daß nationale Regierungen Lösungen für ihre Konfrontation mit der komplexen Interdependenz in der EG suchten. Ungeachtet dessen, ob diese Lösungen als Anpassung an nationalstaatliche oder globale Lösungen verstanden werden, spielte sie in jedem von Bühl analysierten Fall die Rolle eines wichtigen Bezugsrahmens: Sie war der institutionelle Rahmen für alle gefundenen Lösungen. Somit kann man die "vertragliche Methode" Keohanes benutzen, um die Schübe der westeuropäischen Integration als Antwort der betroffenen Regierungen auf die Herausforderungen der wachsenden Komplexität internationaler Beziehungen zu verstehen. Die Entscheidung der Regierungen, der EG neue Zuständigkeiten und Funktionen zu übertragen, wird dadurch besonders begünstigt, daß sie (ungeachtet dessen, mit welchen Merkmalen sie erfaßt wird) für längere Zeit bestanden hat und sich als fähig erweisen konnte. Sie fungiert dann als "vertraglich günstige Umwelt", wenn die Mitgliedsländer Lösungen für ihre Probleme suchen.

Mit der Diskussion wurden hier zwei verschiedene Aspekte angesprochen. Zum einen geht es um die Bewertung der Bedeutung nationaler Regierungen in der Entstehungsphase von Regimen: Ergeben sich Regime aus intergouvernementalen Aktionen oder entstehen sie, im Mitranschen Sinne, rein funktional? Die meisten Autoren und die inzwischen etablierten Definitionen sprechen den Nationalregierungen hier eine bedeutsame Aufgabe zu. Der zweite Aspekt besteht in einer Diskussion, ob und wie weit Regime, nach ihrer Entstehungsphase bzw. wenn sie schon etabliert sind, eine externe (exogene) Beschränkung für den Spielraum und die Handlungsmöglichkeiten der Nationalregierungen bedeuten. Die Positionen verteilen sich hierbei auf einem Kontinuum zwischen Neorealisten und Vertretern eines korporativen Ansatzes, in dem internationale Institutionen sich in "korporative Akteure" verwandeln, die

⁹⁰⁾ Ebd. S.141-142.

⁹¹⁾ Nach Bühl gilt die supranationale Ordnung nur für den Markt. Seine Effizienz kann aber nur gewahrt werden, "wenn es den Nationalstaaten (oder Regionen) gelingt, politisches Regime zu entwickeln, das mit der Ausdifferenzierung der internationalen funktionalen Regime Schritt hält" (ebd. S.146). Für den Nationalstaat gelte es, die "unersetzlichen" Aufgaben, wie Legitimation, Partizipation und Mitbestimmungsrechte zu sichern.

⁹²⁾ Ebd. S.145.

⁹³⁾ Ebd.

ihre eigene Logik entwickeln und mit relativer Autonomie institutionell und funktionell ihre korporativistischen Merkmale erweitern (⁹⁴).

4. Neoinstitutionalismus oder Regime als Institution

Keohane hat das Konzept des "neoliberalen Institutionalismus" geprägt, indem er versuchte, institutionelle Strukturen als formenden Faktor des Handelns von Staaten in Betracht zu ziehen, ohne die Bedeutung von Macht, Interessen und Nationalstaatlichkeit zu vernachlässigen (⁹⁵). Keck unterstreicht, daß die neue Bewertung der Institutionen der Entwicklung der gesamten Politikwissenschaft entspricht. Sie wurde durch die früheren Arbeiten von Keohane/Nye und insbesondere durch die Regimeforschung in die Disziplin der internationalen Beziehungen übertragen (⁹⁶). Der gemeinsame Nenner dieser Versuche wird unter dem Motto "*Institutions Matter*" zusammengefaßt. Es gehe darum, daß "die institutionellen Strukturen des politischen Lebens keine neutrale Bühne (...) für die politischen Akteure darstellen, sondern daß sie Handlungsrestriktionen setzen, die eine gewisse Widerstandsfähigkeit gegenüber den agierenden Individuen und Gruppen besitzen, und daß sie neue Handlungsoptionen eröffnen, deren Existenz das Kräftefeld der gesellschaftlichen Akteure verändert" (⁹⁷).

In Anlehnung hieran definiert Keohane Institutionen als eine dauerhafte und verbundene Reihe von informellen oder formellen Regeln, die Rollen vorschreiben, Verhalten beschränken und Erwartungen formen (⁹⁸). Somit kann er den Begriff "Regime" in die neue Kategorie einschließen und ihn gleichzeitig von internationalen Organisationen unterscheiden. Internationale Organisationen werden als "zweckdienliche Institutionen mit bürokratischen Strukturen" charakterisiert, die dank dieser Strukturen "zielgerichtete Aktivitäten" entfalten können (⁹⁹). Im Gegensatz dazu sind Regime Institutionen mit explizit vereinbarten Regeln in einem spezifischen Feld der Internationalen Beziehungen und als solche nicht handlungsfähig. Der organisatorische Bedarf eines Regimes kann eine internationale Organisation ins Leben rufen, und umgekehrt können auch Regime im Rahmen einer internationalen Organisation entstehen. Regime existieren jedoch meistens mit einem

⁹⁴) So die Anwendung der Regimeanalyse von Schneider/Werle (1989) auf die europäische Integration. Vgl. die Diskussion darüber im nächsten Kapitel.

⁹⁵) Keohane (1989a) und Keohane (1989b).

⁹⁶) Keck (1991) S.635-637. Für Literatur über institutionalistische Ansätze in der vergleichenden Politikforschung, Implementationsforschung, Entwicklungsländerforschung, Neo-Korporativismus und Neomarxismus ebd. S.637 und Fn.9 und Fn.10. Anderson erklärt den Neoinstitutionalismus in der Entwicklung des "*Historical Institutionalism*" und der "*Rational Choice*"-Tradition des Institutionalismus (Anderson (1995) S.462, Bibliographie dafür in Fn.63).

⁹⁷) Keck (1991) S.637. Vgl. dazu Ashford (1978).

⁹⁸) Keohane (1989a) S.3-4.

⁹⁹) Keohane (1989b) S.290-291. Zitat nach Efinger et al. (1990) S.267.

minimalen Organisationsgrad. Nach diesem Verständnis sind stillschweigende Regeln und Vereinbarungen nicht Regime, sondern "Konventionen" ⁽¹⁰⁰⁾.

Mit dem Neoinstitutionalismus wendet Keohane seine Aufmerksamkeit erneut der Rolle von Kooperationsmechanismen in der Internationalen Politik zu, analog zu seiner Betonung der Rolle internationaler Organisationen in den Interdependenzanalyse (s.o.). Er versuchte damit, einen Zwischenweg zu etablieren, um das Erklärungsdilemma "*Agent-Structure*" zu beseitigen ⁽¹⁰¹⁾. Keck unterstreicht die Bedeutung des Neoinstitutionalismus als eine Fortentwicklung des (Neo)Funktionalismus, allerdings in einer Synthese mit dem Realismus: "Mit Hilfe der Spieltheorie und mit Anleihen bei der neueren Institutionenökonomik konnte er (Institutionalismus) zeigen, daß auch auf den Prämissen des Realismus ... institutionelle Strukturen für die Kooperation der Staaten ausgebaut werden können. Der neue Institutionalismus ist also funktionalistisch in den Resultaten, aber realistisch in den Prämissen" ⁽¹⁰²⁾. In bezug auf die Diskussion der Ursachen von Regimen hatte Keohane selbst unterstrichen, daß der "*contractual*" Ansatz von Regimen nicht die Analyse von Macht, Interessen oder Interdependenz ersetzen sollte, sondern daß er seinen Ansatz sowohl als Kritik als auch als Ergänzung der Prämissen des Realismus verstand ⁽¹⁰³⁾. Diese Tatsache kann erklären, warum die Arbeiten von Keohane manchmal als neorealistic bezeichnet wurden. Nach Zürn bestehen die Ähnlichkeiten darin, daß diese rationalistische Erklärung für die Kooperation auch von eigeninteressierten und rationalen Akteuren ausgeht, die in der internationalen Politik aufgrund ihrer eigenen Durchsetzungsfähigkeit Ziele verfolgen. Aber der Neoliberalismus lehnt die Vorstellung ab, daß der Staat der einzige bedeutende Akteur ist und Macht das wichtigste Motiv des Handelns darstellt. Insbesondere betrachtet er die Möglichkeiten, freiwillige Vereinbarungen zwischen Akteuren aufgrund von Eigeninteressen durchzusetzen ⁽¹⁰⁴⁾.

Nach Cornett/Caporaso werden Institutionen von Keohane in die neorealistic Erklärungsgleichung integriert und ihr nicht nur beigelegt. Gleich dem Neorealismus betrachtet der Neoinstitutionalismus internationale Politik als das Handeln von Staaten, aber eben nicht nur. Staaten folgen ihren eigenen Interessen in einer anarchischen Welt und gemäß ihren eigenen Fähigkeiten. Aber diese Anarchie sei "grundsätzlich durch das Dasein von Institutionen verändert". "Institutions not only constrain and empower states in systematic ways but may also shape the perception of self-interests. Additionally, they may significantly transform the means through which states pursue their interests" ⁽¹⁰⁵⁾.

¹⁰⁰⁾ Keohane (1995) S.28-29.

¹⁰¹⁾ Rittberger (1994) S.80. Über dieses Erklärungsdilemma vgl. Dessler (1989).

¹⁰²⁾ Keck (1991) S.641-642.

¹⁰³⁾ Keohane (1995) S.37. Vgl. dazu auch Keohane (1984) S.14. Eigentlich muß man, um die Entstehung der Integration in Westeuropa zu verstehen, die besondere Lage Westeuropas zu Beginn des Kalten Krieges betrachten, in der Machtfragen, Sicherheit und Nationalinteressen wichtig waren (W. Wallace (1994) S.11, Lepsius (1993) S.250).

¹⁰⁴⁾ Zürn (1994) S.317-318.

¹⁰⁵⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.233.

Aber immerhin besteht ein Unterschied darin, ob im Neoinstitutionalismus der Neorealismus durch Einbindung von neofunktionalistischen Elementen übersteigert⁽¹⁰⁶⁾ oder ob der Neofunktionalismus durch die Betrachtung von Regimen und Institutionen modifiziert wurde⁽¹⁰⁷⁾.

Man kann hier wieder die Rolle der Nationalstaaten unterstreichen. Die Entstehung von Kooperationsmechanismen bedeutet nicht die Überwindung der Staatlichkeit, sondern ihre Komplementierung und dadurch ihre neu gestaltete Überlebensfähigkeit. Staaten würden Einfluß durch die Institutionen gewinnen⁽¹⁰⁸⁾. Andere Autoren unterstreichen jedoch die Wichtigkeit der Institutionen als solche. Sie bedeuten nicht nur Handlungsrestriktionen und Handlungsoptionen für die Staaten, sondern sie beeinflussen auch das Verhalten von Staaten⁽¹⁰⁹⁾. Die etablierten Institutionen seien ein neuer Faktor, aber neben Macht und Interessen, der von den Akteuren gleichzeitig beachtet werden muß⁽¹¹⁰⁾. So kann man von *institutionalisierter* Zusammenarbeit, *institutionalisierter* Kooperation oder *institutionalisierter* Integration sprechen, um diesen neuen, die Kooperation begünstigenden Faktor zu unterstreichen⁽¹¹¹⁾.

Gehring unterstreicht, daß internationale Institutionen nicht den Charakter eines Normen und Regeln zwangsmäßig durchsetzenden Organs haben: Sie seien keine zentrale Regionalregierung mit Staatsqualität. Er stellt fest, daß sich ein "intermediärer Koordinationstyp" zwischen Markt und hobbesianistischem Leviathan (die "klassischen Koordinationstypen") schiebt, "der auf der Förderung der Eigeninteressen der beteiligten Akteure und auf ihrer Fähigkeit zur Selbstbindung beruht. Im Gegensatz zum Markt sind die beteiligten Akteure nicht darauf angewiesen, ausschließlich zu handeln, sondern können im Wege der Kommunikation verhaltenslenkende Normen bilden, um Kooperationsgewinne zu erzielen. Aber im Gegensatz zum Staat verfügen die errichteten Institutionen nicht über genügend Durchsetzungsfähigkeit, um die Akteure auch entgegen ihren eigenen Interessen zu gemeinschaftsorientiertem Verhalten zu bewegen"⁽¹¹²⁾.

Damit hat sich Gehrings Neoinstitutionalismus zur Modellvorstellung des "Regierens ohne Weltregierung" ("*international governance*") entwickelt⁽¹¹³⁾. Rittberger glaubt, daß der Haupttrend der Theorieentwicklung der liberalen Schulen sich seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges diesem Thema nähert⁽¹¹⁴⁾. Unter "*international governance*" versteht Rittberger "die Institutionalisierung von kollektiven Entscheidungen und kollektivem Handeln zwischen formal Gleichen" mit dem Ziel, Konflikte und Interdependenzprobleme auf kooperativem Wege dauerhaft und ohne Rückgriff auf Selbsthilfe und auch nicht auf eine zentrale Autorität

¹⁰⁶⁾ Merkel (1993).

¹⁰⁷⁾ Bühl (1995).

¹⁰⁸⁾ Corbey (1995) S.253.

¹⁰⁹⁾ Rittberger (1994) S.80.

¹¹⁰⁾ Cornett/Caporaso (1992) S.233. Ähnlich Gehring (1994).

¹¹¹⁾ Gehring (1994).

¹¹²⁾ Gehring (1994) S.236.

¹¹³⁾ Czempiel/ Rosenau (1992).

¹¹⁴⁾ Rittberger (1994) S.84.

mit Gewaltmonopol bearbeiten zu können (¹¹⁵). Das Modell nähert sich dann der Vorstellung einer "Weltregierung" Mitrany's an wegen seiner Absage sowohl an die Anarchie der Staatenwelt als auch an die Zentralisierung in einer Art vom Föderalstaat, distanziert sich aber stark von ihm wegen Mitrany's Bevorzugung nichtstaatlichen Handelns für die Entstehung der "governance" (¹¹⁶).

Am Beispiel der EU unterstreicht Kohler-Koch, daß eine Wandlung dieser Institutionen zu einer regional begrenzten, suprastaatlichen Art von Föderalismus nicht zu erwarten sei, obwohl die gemeinschaftlichen Institutionen besonders entwickelt und verfestigt erscheinen, da die Mitgliedstaaten die politischen Entscheidungen für das Funktionieren dieser Institutionen noch immer treffen sollten (¹¹⁷). Gehring kommt zu dem Schluß, daß der Einfluß von Integrationsinstitutionen "unmittelbar an die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten gekoppelt" ist (¹¹⁸).

Welchen Einfluß die Institutionen der EU momentan gewonnen haben, wird in Kapitel III am Beispiel der Wiederbelebung des Integrationsprozesses diskutiert. Zunächst aber soll untersucht werden, wie die Nationalstaaten selbst in ihren internen demokratischen Mechanismen von den neuen Entwicklungen der internationalen Politik herausgefordert werden. Es handelt sich um den Einfluß von Entscheidungen auf der nationalen Ebene, die in internationalen Gremien getroffen werden. Wenn die Staaten und Nationalregierungen tatsächlich immer weniger Kontrolle über diese Entscheidungen oder über solche Bezugsrahmen haben, erscheint eine solche Überlegung wichtig.

5. Interdependenz, Integration und die Herausforderungen für die Demokratie

Dieser Abschnitt ist nicht als Schlußfolgerung des Kapitels gedacht, sondern als einführende Formulierung von Fragen, denen im folgenden nachgegangen wird. Die Interdependenzanalyse und die Regimediskussion weisen auf eine wichtige Tendenz hin: Auf internationaler Ebene besteht mit inter- und transnationalen Organisationen und Regimen eine wachsende Konkurrenz für die Nationalstaaten als einzige Akteure der internationalen Politik (¹¹⁹). Diese Tendenz zeigt sich auch auf nationaler Ebene: Immer häufiger werden Entscheidungen bezüglich des innenpolitischen Lebens eines bisher als souverän betrachteten politischen Systems außerhalb des Systems getroffen und mitgestaltet. Der nationale Staat wird nicht nur als einziger oder wichtigster Akteur der internationalen Politik verdrängt,

¹¹⁵) Ebd. S.85.

¹¹⁶) Dazu Rittberger (1994) S.252.

¹¹⁷) Kohler-Koch (1993) S.111-112. Sie bezweifelt aber, ob heute in den internationalen Beziehungen noch von "Regieren" gesprochen werden kann, wenn man unter diesem Begriff "internationale, konsensuale Selbstregierung" versteht. Auch nicht wenn diese Vorstellung nur auf eine Region wie Europa angewendet wird (ebd. S.136).

¹¹⁸) Gehring (1994) S.236.

¹¹⁹) Mols (1996) S.81.

sondern auch wird seine alleinige Kompetenz für "innere Angelegenheiten" von internationalen Prozessen stark in Frage gestellt. Seine innenpolitische, ökonomische, soziale und kulturelle Autonomie wird als Ergebnis der Entwicklungen in der Weltwirtschaft und der internationalen Politik stark begrenzt ⁽¹²⁰⁾. Und wenn Demokratie als Selbstbestimmung der Mitglieder einer Gemeinschaft über das eigene kollektive Schicksal verstanden wird, erscheint die internationale Entwicklung somit als Bedrohung für demokratische Prozesse ⁽¹²¹⁾.

Zunächst muß in diesem Zusammenhang bemerkt werden, daß es sich nicht darum handelt, daß der Staat an sich verschwinde. Die internationale, regionale und transnationale Entstehung neuerer Organismen und Organisationen würde eine Zukunft für die Welt erlauben, wie sie Mitrany dargestellt hat. Diesen Vorstellungen hat Mols in zwei Aspekten recht gegeben ⁽¹²²⁾. Erstens bestehen heute zahlreiche Aufgaben von konkreter Politik, die nicht mehr von einem einzelnen Staat oder einer einzelnen Regierung erfüllt werden können. Zweitens wird in voraussehbarer Zukunft keine Weltregierung entstehen ⁽¹²³⁾. Mols fügt aber hinzu, daß die These vom tendenziellen Schwächerwerden des Staates "schlicht falsch" ist, weil es sich bei der Entstehung des Geflechts von internationalen Organisationen um Kompetenzverlagerungen handelt, die "ohne Mitwirkung nationalstaatlicher Regierungen gar nicht denkbar" wären ⁽¹²⁴⁾. Hier wird darauf aufmerksam gemacht, daß Nationalregierungen Aufgaben an Kooperationsmechanismen übertragen, aber gleichzeitig Kontrolle und Mitspracherechte in den entsprechenden Interaktionsfeldern bekommen. Mols erläutert, daß die "Konkurrenzorganisationen" von den Nationalstaaten mitfinanziert und mit Personal ausgestattet sind, und daß sie über keinen eigenen verwaltungsmäßigen Unterbau verfügen. Insbesondere verfügen sie "über keine eigene demokratische Legitimation" ⁽¹²⁵⁾.

Bezüglich der Bedeutung der Demokratie wird der beschriebene Prozeß von Dahl als eine dritte Großtransformation der Demokratie bezeichnet ⁽¹²⁶⁾. In einem ersten Transformationsprozeß wurde im antiken Griechenland sowie im Mittelalter die Idee und Praxis der Demokratie mit der Vorstellung des Stadtstaates verbunden. Die zentrale politische Institution, die diese Transformation ermöglicht hat, war die "Versammlung". Demokratie wurde als direkte Demokratie aufgefaßt. In einem zweiten Transformationsprozeß wurden die Idee und Praxis der Demokratie auf Nationalstaaten übertragen. Dieser Prozeß wurde dank eines Komplexes von politischen Institutionen ermöglicht, die man unter der Idee der Repräsentation zusammenfaßte ⁽¹²⁷⁾ und die ihren Ausdruck in repräsentativen Parlamenten fand. In dieser zweiten Transformation verloren kleine Gemeinschaften ihre Autonomie. Aber

¹²⁰⁾ Heutzutage gilt die absolute Unabhängigkeit und Souveränität eines politischen Systems als illusorisch (Weiler (1989) S.82-83).

¹²¹⁾ Kaiser (1971), nach Scharpf (1993b) S.165. Dafür Held (1991) und (1995).

¹²²⁾ Mols (1993) S.4-5.

¹²³⁾ Ähnlich Scharpf (1993b), insbesondere S.174-175.

¹²⁴⁾ Mols (1993) S.5.

¹²⁵⁾ Ebd. S.6.

¹²⁶⁾ Dahl (1994).

¹²⁷⁾ Dahl beschreibt dieses Set von Institutionen und Praxis als Polyarchie (Dahl (1971)).

die Völker gewannen Vorteile durch die gewachsene Fähigkeit der neuen, größeren politischen Einheiten (¹²⁸).

Heute entfaltet sich ein dritter Transformationsprozeß. Seine Folgen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: "The citizens of a country cannot employ their national government, and much less their local governments, to exercise direct control over external actors whose decisions bear critically on their lives" (¹²⁹). Somit entwickelt sich ein Dilemma, das schon in der zweiten Transformation der Demokratie analog vorhanden war: Sollten die Bürger der kleineren politischen Einheiten (jetzt die Nationalstaaten) ihre Autonomie aufgeben, um von den Vorteilen einer größeren Union zu profitieren? Es handelt sich um eine Entscheidung zwischen "*system capacity*" und "*citizen effectiveness*" (¹³⁰). Weiler unterstreicht dieses Dilemma: Jeder Integrationsprozeß bringt einen Verlust an Demokratie im Sinne einer Minderung der direkten Kontrolle der Bürger auf der Ebene des größeren (neuen) politischen Systems. Aber nur integrierte Systeme können bestimmte (neue) Aufgaben übernehmen (¹³¹).

Die Folgen des Verflechtungsprozesses werden auch von Scharpf analysiert (¹³²). "As interdependence increases, the nation state finds its former range of policy options exogenously constrained, and some previously legitimated policy choices will now become less effective, more costly, or downright unfeasible – which must be counted as a loss of democratic self-determination ... Ever more frequently, policy choices that would be both domestically popular and economically feasible must be avoided out of respect for legal constraints of GATT rules and European law Conversely, policy choices that would be both legally permissible and domestically popular must be ruled out because they could have disastrous consequences for the international competitiveness of national products" (¹³³).

Scharpf geht davon aus, daß nicht nur die Internationalisierung, sondern auch die zunehmende soziale Differenzierung moderner Gesellschaften Gefahren für die Demokratie entstehen läßt, da die Regierenden auch in der Innenpolitik zunehmend auf korporativistische Verhandlungssysteme zurückgreifen müssen, um effizient zu handeln (¹³⁴). Bei den intergouvernementalen Verhandlungen erkennt Scharpf einen Widerspruch zwischen Effektivität der Problemlösung (die sich heutzutage nur aus internationaler Koordination und Kooperation ergeben kann) und demokratischer Legitimität (¹³⁵). Zum einen verhandeln die Akteure die Lösungen, die für alle Beteiligten insgesamt besser als die Nichtkoordination seien. "Auf der zweiten Ebene geht es *innerhalb* jeder der beteiligten Einheiten darum, die demokratische Legitimation für die vereinbarte Lösung zu gewinnen. Im Idealfall müßte die optimale Verhandlungslösung die unmanipulierte demokratische Zustimmung im Inneren

¹²⁸) Dahl (1994) S.25-26.

¹²⁹) Ebd. S.26.

¹³⁰) Ebd. S.28 und S.23-24.

¹³¹) Weiler (1989) S.82-83.

¹³²) Scharpf (1998), (1993), (1993b) und (1994).

¹³³) Scharpf (1998) S.10.

¹³⁴) Vgl. dazu Scharpf (1991) und (1993) ab S.33.

¹³⁵) Scharpf (1993b) S.165. Er bezieht sich, wie Dahl, auf die Arbeiten von David Held.

finden". Scharpf meint jedoch, daß dieser Idealfall nur schwer zu erreichen sei, da in der Regel entweder die Außenpolitik (d.h. die an Effektivität orientierte Logik) oder die Innenpolitik (demokratische Logik) dominiert. Die Folgen sind dann entweder interne *Demokratiedefizite*, da die Wünsche der Bevölkerung der internationalen Verhandlung geopfert würden, oder externe *Koordinationsdefizite*, weil die besseren Lösungen an der Resistenz wichtiger nationaler Akteure gescheitert seien (¹³⁶).

Auf das Dilemma gibt es drei mögliche Antworten, die in sich nicht widersprüchlich sind, sondern sich gegenseitig ergänzen.

Zum einen geht um das Engagement von Regierungen und Spitzenpolitikern als politischer Führung in den Kooperations- und Integrationsprozessen. Im gleichen Maß, wie internationale Verflechtungen das Leben von Bürgern einzelner Staaten partiell oder ausschließlich bestimmen, erscheint das Gegengewicht der nationalstaatlich organisierten Willensbildung dieser Menschen notwendig (¹³⁷). Wenn sie den Schirm eigener politischer Organisation nicht hätten, würden sie ohne Mitwirkungsmöglichkeiten von höherstehenden Systemen regiert. Die intergouvernemental verhandelten Kooperationsmechanismen würden den Bürgern erlauben, die Entscheidungen, die jenseits ihrer Grenzen getroffen werden und sie betreffen, zumindest indirekt durch ihre demokratisch gewählten Regierungen zu beeinflussen.

Damit würden jedoch nicht alle Probleme gelöst. Dahl unterstreicht, daß die entstehenden Systeme eine erhebliche Delegation von Macht an nicht demokratisch gewählte und demokratisch kaum kontrollierbare Amtsträger erfordern, um effizient Entscheidungen treffen zu können (¹³⁸). Er fügt außerdem an, daß nicht alle internationalen Entscheidungen in zwischenstaatlichen Verhandlungen entstanden sind (z. B. in Banken, multinationalen Firmen, usw.). Dieser Punkt wurde auch von Bühl behandelt. Im Gegensatz zu Bühl kommt Dahl jedoch zu dem Schluß, daß eine Teilnahme der von diesen Entscheidungen betroffenen Personen an solchen "transnationalen" Entscheidungsprozessen utopisch ist (¹³⁹). Scharpf unterstreicht, daß die Akteure dieser Entscheidungen nicht immer demokratisch organisiert sind (¹⁴⁰).

Die zweite Antwort wird in der Erneuerung des demokratischen Lebens jedes Staates gesehen, die ein stärkeres Engagement sozialer Gruppen, politischer Parteien und demokratischer Institutionen in der Kontrolle des Handelns der Eliten auf internationaler Ebene ermöglicht. Es bestehen, wie gesagt, Zweifel, ob die erste und die zweite Lösung nicht widersprüchlich sind. Hier stellt sich außerdem die Frage, ob die Nationalregierungen den Ablauf des Integrationsprozesses und die Folgen der Globalisierung unter Kontrolle halten können, um so die demokratische Mitwirkung der inneren Politik in internationalen

¹³⁶) Scharpf (1993b) S.168. Vgl. auch Scharpf (1998) S.11.

¹³⁷) Mols (1993) S.9.

¹³⁸) Dahl (1994) S.27.

¹³⁹) Ebd. S.31-32.

¹⁴⁰) Scharpf (1993b) S.166.

Verhandlungen umzusetzen. Nachfolgend wird versucht, diese Frage am Beispiel der EU zu beantworten.

Eine dritte Antwort auf die neuen Herausforderungen an die Demokratie wird in der Entstehung von supranationalen, nach demokratischem Muster hergestellten politischen Institutionen gesehen, die eine direkte Kontrolle über intergouvernementale und supranationale Entscheidungsprozesse übernehmen würden, wie es für die EU ständig gefordert wird. Die Diskussion über die Möglichkeiten solcher Lösung, welche Dahl und Scharpf bezweifeln, ist ein zentraler Punkt meiner Arbeit, der ab Kapitel IV entfaltet wird.

Abschlußbemerkung

Die hier dargestellten Ansätze zur internationalen Kooperation zeigen eine Wandlung in den Annäherungen der Disziplin zum Analyseobjekt. Anfänglich von einer Enttäuschung von der Bedeutung supranationaler Organe in Integrationsprozessen, kam es immer mehr zu einer Wiederentdeckung internationaler Organisationen als Bezugsrahmen des Handelns nationaler Staaten. Im Rahmen dieser Wandlung nähern sich die früheren stark polarisierten Verständnisse des Integrationsprozesses an, was in eine fruchtbare Diskussion zwischen den Vertretern der erneuerten Positionen ab dem Ende der 80er Jahre mündet.

KAPITEL III

ZUM VERSTÄNDNIS DER EU: ZWISCHEN INTERGOUVERNEMENTALISMUS UND SUPRANATIONALISMUS

Einführung

In diesem Kapitel werden die Entwicklungen der europäischen Integration ab den 80er Jahren und der davon wiederbelebten Integrationstheorien diskutiert. Das Ziel dieser Bemühungen ist es, eine Antwort auf die Frage des Wesens der EU zu wagen. Wie in der allgemeinen Einführung gesagt wurde, hängen von einer solchen Antwort, wenn sie möglich ist, die Merkmale eines Prozesses von "Demokratisierung" der EU ab. In diesem Sinne handelt sich hier um ein "Mischkapitel", in dem die Theorie mit dem empirischen Ablauf der Integration konfrontiert wird.

Die Aufgabe wird in zwei Abschnitten unternommen: Im ersten Abschnitt betrachte ich das neuere Nachdenken über die Integration in Westeuropa, diskutiere ihre umstrittenen Punkte und versuche den Zustand der Integrationstheorie zu beschreiben. Im zweiten Abschnitt versuche ich eine Antwort auf die Leitfrage dieses Kapitels, d.h. was die besonderen Merkmale der EU sind. Dafür wende ich theoretische Elemente an, die im ersten Abschnitt diskutiert wurden. Insofern erschöpft sich die Diskussion der Fragen des ersten Teiles nicht dort, sondern erstreckt sich auch auf den zweiten Teil.

1. Konkurrierende Erklärungen für die Schübe der Integration in den 80er Jahren

Die Wiederbelebung der westeuropäischen Integration in den 80er Jahren erneuerte das wissenschaftliche Interesse an diesem Integrationsprozeß. Dies kommt zum Ausdruck in verschiedenen Analysen, die den Entstehungsprozeß der EEA und des Maastrichtvertrags zu erklären beabsichtigten und wieder Theoriebildung wagten ⁽¹⁾. Diese aufkommenden Erklärungen gründen sich nicht nur auf die neueren Theorieansätze der internationalen Kooperation, sondern auch auf die traditionellen Integrationstheorien. Daher ergibt sich eine dialektische Spannung zwischen zwei konkurrierenden Paradigmen: dem Intergouvernementalismus und dem Supranationalismus ⁽²⁾.

Den Intergouvernementalismus kann man als eine Fortentwicklung des neorealistischen Verständnisses der Kooperation begreifen. Hier wird erklärt, daß Integration

¹) Die wichtigsten Beispiele dafür befinden sich in den Sammelbänden von Adams (1992), Keohane/Hoffmann (1991), Sbragia (1992), Swan (1992) und Michelmann/Soldatos (1994). Außerdem sollen die Arbeiten von Sandholtz/Zysman (1989), Cornett/Caporaso (1992), Anderson (1995) und Corbey (1995) u.a. genannt werden.

²) Anderson (1995) S.442, Caporaso (1998) S.8 und Warleigh (2000) S.174.

sich im wesentlichen auf intergouvernementale Verhandlungen oder "*bargains*"⁽³⁾ zwischen autonomen Nationalregierungen gründet und sich aus einer Konvergenz der Nationalinteressen ergibt, auch wenn die Verhandlungen im Rahmen der internationalen Institutionen stattfinden. Die Konvergenz würde durch Faktoren ermöglicht, die sich jenseits des Integrationsprozesses selbst befinden. Sie lägen in den Strukturen der internationalen Politik und vor allem in der Auswirkung dieser Strukturen auf die Nationalstaaten und auf die nationale Politik.

Im Supranationalismus kann man eine revidierte Version des Neofunktionalismus erkennen, die teilweise von dem Automatismus des Spillover-Begriffes befreit ist. Derzeit wird die Rolle eines Bündnisses zwischen supra- und transnationalen Akteuren als Erklärungskraft der Integrationsentscheidung begriffen⁽⁴⁾. Es würde zusammen mit Außenfaktoren wie den internationalen Strukturen, der inneren Politik der Mitgliedsländer und dem Spillover-Druck, der sich aus früheren Integrationsmaßnahmen ergebe, auf die Nationalregierungen wirken, die einen neuen Integrationsschritt verhandeln. Da die Verhandlung im Rahmen der Integrationsinstitutionen stattfindet, würden sie die Entscheidung teilweise bestimmen.

Die Diskussion zwischen beiden Schulen rankt sich im großen Maße um die Frage, ob entweder die supranationalen Institutionen oder die nationalen Akteure (insbesondere die Regierungen) die entscheidendste Rolle in den Outcomes der Integration spielen⁽⁵⁾. Wegen der so differenzierten Betrachtungsweisen bleibt, wie Mols konstatiert, die Beurteilung darüber, wer oder was die Auslöser von Integration und was die Verstärker der Fortschritte dieses Prozesses sind, immer in einem "Schwebezustand"⁽⁶⁾.

Die umstrittenen Punkte der Diskussion werden hier im Rahmen von vier Bereichen analysiert: Der Einfluß der Wandlung der internationalen Politik und der inneren politischen Entwicklung der Mitgliedsländer auf die Integrationsschritte, die Auswirkung der Integrationsinstitutionen auf die Outcomes des Integrationsprozesses, die Funktion der intergouvernementalen Verhandlung und die Bedeutung der alltäglichen Entwicklung der Gemeinschaft als dynamischen Vorgangs, der auf mehreren Ebenen stattfindet. Das Ziel ist nicht nur, die widersprüchlichen Ansichtsweisen zu betonen, sondern auch mögliche Annäherungen und Anpassungen zwischen den konkurrierenden Paradigmen zu finden, um eine theoretische Grundlage bauen zu können, oder zumindest um eine "Karte" (oder einen "Lageplan") des aktuellen Zustands der Integrationstheorie zu haben. Aber zuerst werde ich hier einige Vertreter der neuen Theoriebestrebung darstellen.

³) Zu bemerken ist, daß dieser Begriff eine realistische Tendenz einschließt, da er voraussetzt, daß sich alle Beteiligten egoistisch-rational verhalten (Scharpf (1985) S.340). Aber im Rahmen der Regimetheorie wurde seine Anwendung über den Realismus hinaus ausgeweitet (vgl. dazu z.B. das Modell des "*institutional bargaining*" von Young (1989)).

⁴) Hier werden insbesondere die Kommission Delors' und transnationale Unternehmensgruppen (z.B. UNICE, Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe) erwähnt.

⁵) Anderson (1995) S.444. Eine Gegenüberstellung beider Ansichtsweisen in Moravcsik (1991) S.46.

⁶) Mols (1996) S.30.

1.1. Der intergouvernementale Institutionalismus von Moravcsik

Moravcsik begreift "intergouvernementalen Institutionalismus" als ein Gegenmodell zu den revidierten Formen des Neofunktionalismus und versucht insbesondere zu belegen, daß das Zusammenspiel zwischen internationalen Institutionen und transnationalen Interessengruppen keine vitale und wachsende Rolle im Integrationsprozeß spielt (⁷). Er gründet sein Modell auf drei Prinzipien:

1. Intergouvernementalismus: "EC politics is the continuation of domestic policies by other means. Even when societal interests are transnational, the principal form of their political expression remains national" (⁸).

2. Der Output der Verhandlungen basiere auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner der Interessen der mächtigen Länder, früher Frankreich und Deutschland und ab den 70er Jahren auch England. Die einzige Ausnahme von diesem Prinzip komme zum Tragen, wenn zwei von diesen drei Ländern sich einigen und das dritte mit Ausschluß von der Verhandlung bedrohen. Das dritte müsse dann einige Punkte bewilligen, die nicht in seinem Interesse liegen, weil "once an international institution has been created, exclusion can be expensive" (⁹). Dann könne der kleinste gemeinsame Nenner überwunden werden.

3. Als drittes Prinzip stellt Moravcsik den Schutz der Souveränität heraus: Um den Verlust an Souveränität zu kompensieren und sie vor weiteren Einbußen zu schützen, vermieden die Spitzenpolitiker eine unbegrenzte Übertragung von Souveränität auf supranationale Gremien und forderten von allen Mitgliedsländern eine einheitliche Zustimmung zu solchen Übertragungen (¹⁰).

Daher stellt er fest, daß nach seinem Modell der Staat Hauptakteur der internationalen Politik bleibt: Das Zustandekommen eines Bargains sei der Widerschein der Nationalinteressen und der relativen Macht der Staaten. Aber Moravcsik unterscheidet sein Modell vom neorealistischen Verständnis, in dem sich die Reform eines Mechanismus internationaler Kooperation nur aus einer Änderung der Distribution von Macht ergibt. Im Gegenteil gründet er die Reform auf die wandelnden Interessen der Staaten. Sie würden sich umbilden, wenn sich die *Policies* der Nationalregierungen ändern, was sich aus inneren politischen Prozessen ergebe (¹¹). In seinen späteren Arbeiten beharrt der Autor immerhin darauf, daß nicht nur der Erfolg einer Verhandlung, sondern auch ihr Scheitern den inneren Angelegenheiten der Staaten zugeschrieben werden könne (¹²).

⁷) Moravcsik (1991) S.46 und S.75. Er nennt als Beispiel für Neofunktionalismus insbesondere Sandholtz/Zysman (1989), aber auch Ludlow (1989), Calingaert (1988) und H. Wallace (1989).

⁸) Moravcsik (1991) S.47.

⁹) Moravcsik (ebd.)

¹⁰) Ebd. S.47-48.

¹¹) Ebd. S.48.

¹²) "Moreover, when barriers to efficient international negotiation are present, they tend to be domestic, not interstate" (Moravcsik (1999) S.811).

Nach diesem Modell beruhen die Bargains der 80er Jahre auf der Übereinstimmung der drei genannten Länder hinsichtlich der Notwendigkeit, den Binnenmarkt vollständig fertigzustellen. Die Konvergenz werde zum einen durch die Wandlung der ökonomischen Einstellung der sozialistischen Regierung in Frankreich⁽¹³⁾ und zum anderen durch eine Änderung in der Beziehung der britischen Regierung zur EG ermöglicht. Als ihre Forderung nach einer Entlastung des britischen Beitrages zum Gemeinschaftshaushalt akzeptiert wurde, sei die britische Regierung davon überzeugt worden, daß ihre Interessen im Binnenmarkt mehr begünstigt würden, wenn sie die qualifizierte Mehrheit für die Binnenmarktfragen zuläßt. Damit konnte England eine Isolierung durch Frankreich und Deutschland vermeiden und sein eigenes Interesse (Deregulierung) durchsetzen⁽¹⁴⁾. Die Initiative für die Vollendung des Binnenmarktes kam nach Auffassung Moravcsiks von Mitterrand (und nicht von Delors), als Frankreich die Präsidentschaft der Konferenz der Staats- und Regierungschefs 1984 übernommen hatte⁽¹⁵⁾. Dies löste eine Kette von Bargains aus, die zur Unterzeichnung der EEA führten. Abschließend bemerkt Moravcsik aber, daß seine Erklärung ungenügend sei, und schlägt weitere Untersuchungen über die "international implications of European domestic politics" vor⁽¹⁶⁾.

Tatsächlich handelt sich hier um einen Mangel des Neorealismus, der die Gründe für eine Änderung der Nationalinteressen, die einen neuen Integrationsschub erlaubten, nicht richtig erklären kann⁽¹⁷⁾. Die Ergänzung durch die Betrachtung innerer Politik wird im Neorealismus so interpretiert: Die nationalen politischen Strukturen spielen ihre Rolle entweder als Filter für den Einfluß der internationalen Umwelt oder als beeinflussender Faktor der internationalen Politik eines Nationalstaates, d.h. als ein Faktor, der, unbeeinflußt von Kooperations- oder Integrationsprozessen, die Außenpolitik bestimmt⁽¹⁸⁾.

1.2. Die Anwendung des Neoinstitutionalismus von Keohane auf die EEA

Die Gewinne, die aus der Theoriebildung im Rahmen der Regimediskussion und des Neoinstitutionalismus resultierten, versuchen Keohane/Hoffmann auf den revidierten Integrationsprozeß anzuwenden⁽¹⁹⁾. Dafür entwickeln sie eine mehrdimensionale Modellanalyse, in der, neben neorealistischen Elementen (insbesondere der Erfassung der nationalen Regierungen und ihrer Interessen als wichtige Elemente der Analyse), wesentliche Begriffe des Neofunktionalismus, wie Spillover oder Supranationalität, explizit im Rahmen eines revidierten Verständnisses der Arbeiten von Haas benutzt werden. Beide Autoren bemerken, daß die europäische Integration in der EG/EU als eine Anomalie auf der

¹³⁾ Moravcsik (1991) S.50-52.

¹⁴⁾ Ebd. S.52-53 und 56-57.

¹⁵⁾ Ebd. S.54-55. Frankreich sah im Binnenmarkt eine Ergänzung für sein neues Entwicklungsmodell.

¹⁶⁾ Ebd. S.75. Er selbst unternimmt diese Aufgabe in Moravcsik (1993).

¹⁷⁾ Keohane erfaßt das Konzept "Nationalinteresse" selbst als ein "nebulöses Gerede" (Keohane (1984) S.99, Zitat nach Zimmerling (1991) S.129-130).

¹⁸⁾ So bemerkt Corbey, daß Waltz (1967) und Katzenstein (1976) innerstaatliche Strukturen analysiert haben, um die Außenpolitik der Staaten zu erklären (Corbey (1995) S.260-261 und Fn.34).

¹⁹⁾ Keohane/Hoffmann (1991).

internationalen Bühne betrachtet wird, wenn sie mit traditionellen staatszentrierten Ansätzen erfaßt werde. Um diese Besonderheiten mit zeitgemäßen Werkzeugen zu behandeln, schlagen Keohane/Hoffmann vor, die Gemeinschaft mit drei statischen Merkmalen, die den dynamischen Wandlungsprozeß einrahmen, zu beschreiben: 1. Die Gemeinschaft sei eine "*network form of organization*", 2. der politische Prozeß der Gemeinschaft sei "*supranational*", und 3. beruhe er auf "*intergovernmental bargains*" (20).

Den Begriff Netzwerk beziehen sie auf eine Organisationsform, in der jede Einheit nicht einzeln, sondern in bezug auf die anderen definiert wird (21). Die damalige EG wurde wie folgt definiert: "(A) Network that involves the pooling and sharing of sovereignty rather than the transfer of sovereignty to a higher level" (22). In diesen Netzwerken bleibe die Autorität zerstreut und undefiniert: "There is a clear centre of authority for some activities and decisions, but not for all. Lines of authority duplicate and overlap; task are performed in fragments by many subsystems; sometimes authority flows sideways and upwards, at other times the flow is downward" (23). Das Netzwerk halte zusammen aufgrund einer auf Eigeninteressen gründenden Kooperation zwischen den Akteuren, aber gleichzeitig entwickle sich durch die starken Interaktionen ein Gefühl von Interdependenz und Solidarität (24), das im Fall der europäischen Integration als eine "*diffuse reciprocity*" definiert wurde (25). Im Netzwerk erwächst dann der Wert der Reputation der Akteure: Die korrekte Durchführung einer Vereinbarung bringt Vorteile in der nächsten Verhandlung. Außerdem ermöglicht die "flüchtige Gegenseitigkeit", daß ein Akteur Vorteile in den zukünftigen Verhandlungen erwarte, wenn er schon höhere Kosten tragen sollte (26).

Um die Bedeutung des europäischen Netzwerkes zu deuten, versuchen Cornett/Caporaso in einer direkten Referenz auf den "neoliberalen Institutionalismus" von Keohane zu erklären, wie die Integration ab 1985 durch den institutionellen Rahmen der Gemeinschaft erleichtert wurde (27). 1. Die Integrationsinstitution bringe die Vertreter der Mitgliedsländer, der politischen Parteien und der Interessengruppen in ständigen Kontakt, wodurch diese Eliten mehr über die Vorzüge und Interessen ihrer Partner lernen. Die Teilnahme von Interessengruppen an diesem Verhandlungsprozeß verhindere, daß die Nationalinteressen von den nationalen Vertretern verzerrt werden. Da diese Gruppen die Vorteile, aber auch die Nachteile der Integration erfahren sollen, achten sie genau auf das Verhalten der Vertreter der entsprechenden Regierung. 2. Die dauernde Interaktion zwischen

²⁰) Keohane/Hoffmann (1991) ab S.10.

²¹) Der Netzwerkansatz als neoinstitutionalistisches Konzept wird als eine Ergänzung der Regimetheorie verstanden (Faust (1996) S.274-275).

²²) Keohane/Hoffmann (1991) S.13.

²³) Haas (1975b), S.856, Zitat nach Keohane/Hoffmann (1991) S.14. In diesem Sinne weisen die Autoren auf die Ähnlichkeit zwischen dem Netzwerkansatz und dem Begriff der "*semi-lattice*", der damals von Haas entwickelt wurde, hin.

²⁴) Powell (1988), Zitat nach Keohane/Hoffmann (1991) S.13-14.

²⁵) Vgl. dazu Keohane (1986).

²⁶) Keohane/Hoffmann verweigern aufgrund dieses Verständnisses der EG ihre Einordnung als Intergouvernementalisten (Keohane/Hoffmann (1991) S.15).

²⁷) Cornett/Caporaso (1992) S.234-235.

den Eliten begünstige eine "Umwelt von Stabilität und Vorausssehbarkeit", weil Verhandlungen von heute sich auf Erfahrungen von gestern gründeten. Außerdem werde die Kontrollierbarkeit der Durchsetzung des Vereinbarten größer in einer solcher Umwelt, wodurch die Reputation der Akteure für zukünftige Verhandlungen wichtig wird. 3. Obwohl die Gemeinschaftsinstitutionen nicht alle Konflikte harmonisieren könnten (und sie auch selbst Konflikte erzeugten), begünstigten sie die Kooperation, weil sie die Kosten der Nichtkooperation, im Extremfall die "*opt-out-option*", für einzelne Staaten drastisch erhöht hätten.

Das zweite statische Merkmal der Gemeinschaft sei die Supranationalität, deren Sinn Keohane/Hoffmann aus einem revidierten Verständnis der Haasschen Arbeiten ableiten. Es würde sich um einen "Stil des Treffens von Entscheidungen" handeln⁽²⁸⁾. Dieser Stil drücke sich in der Art und Weise aus, wie der Ministerrat arbeite, insbesondere nach dem Eintritt der EEA. "There are no permanent coalitions in it, no country can either dominate or paralyze it, and the major players have repeatedly modified their initial positions in order to search compromises" ⁽²⁹⁾. In den Bereichen, in denen die Souveränität zusammengefaßt oder vereinigt wird (*pooling*), werde die Befugnis zu entscheiden von den einzelnen Staaten abgezogen, aber sie werde nicht auf supranationale Organe als solche verlagert. Vielmehr werde die Entscheidungsfähigkeit von den nationalen Regierungen gemeinsam ausgeübt und geteilt (*sharing*) ⁽³⁰⁾. Keohane/Hoffmann bemerken dazu, daß das entscheidende Machtzentrum der Gemeinschaft ein interstaatliches Organ (der Rat) sei, und daß die Nationalregierungen die Implementierung der Entscheidungen leisten sollten.

Das dritte Merkmal der Gemeinschaft im Modell von Keohane/Hoffmann sei die Unterstreichung der Wichtigkeit der intergouvernementalen Bargains; damit näherten sie sich aber dem Intergouvernementalismus an. In diesem Sinne betonen sie, daß "prior programmatic agreement among governments, expressed in an intergovernmental bargain" nötig sei, damit der Spillover und der supranationale Stil zustande kommen. Aber sie unterstreichen auch, daß diese Anerkennung keine staatzentrierte Perspektive bedeute: "The analyst must eventually go beyond these interstate bargains to the domestic political processes of the member states, on the one hand, and to the constraints of international institutions, on the other. Yet these interstate bargains remain the necessary conditions for European integration" ⁽³¹⁾.

Im Rahmen der statischen Merkmale untersuchen Keohane/Hoffmann die Gültigkeit von drei konkurrierenden Hypothesen über den institutionellen (dynamischen) Wandel der Gemeinschaft: Funktionalismus, internationale Herausforderungen und Konvergenz von Interessen der Staaten.

²⁸⁾ Haas definierte sie als "a cumulative pattern of accommodation in which the participants refrain from unconditionally vetoing proposals and instead seek to attain agreement by means of compromises upgrading common interests" (Haas (1964b) S.66, Zitat nach Keohane/Hoffmann (1991) S.15). Vgl. dazu Kapitel I.

²⁹⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.16.

³⁰⁾ Ebd. Vgl. auch S.7-8 und S.13.

³¹⁾ Ebd. S.17.

Zum einen analysieren sie die Spillover-Hypothese. Sie erkennen darin eine wichtige wissenschaftliche Kategorie, da sie Kausalität beinhalte, mit der aber vorsichtig umgegangen werden sollte. Die Autoren übernehmen insbesondere das Verständnis von Spillover und seinen Voraussetzungen, das in der revidierten Version des Neofunktionalismus entwickelt wurde⁽³²⁾. Sie stellen fest, daß das 1992er Programm nicht als ein Spillover von früheren Integrationsmaßnahmen verstanden werden könne, sonst wäre es angesichts der Aussagen aller wichtigen Regierungen zu einer vollständigen ökonomischen Union viel früher entwickelt worden. Dieses Programm erkläre sich nicht durch "endogens changes in incentives, as result of past policy change", sondern es wurde "much more strongly ... by events in the world political economy outside of Europe" beeinflusst⁽³³⁾. Die Spilloverkomponente bei der Wiederbelebung der Integration lasse sich vielmehr in der Einbeziehung der qualifizierten Mehrheit durch die EEA erkennen. Durch die Erweiterung der EG in den 70er und 80er Jahren werde offensichtlich, daß die Vorteile der ökonomischen Deregulierung unter der Einstimmigkeit unmöglich seien: "Spillover took place not as a functional expansion of task but rather in the form of the creation, as result of enlargement, of incentives for institutional change"⁽³⁴⁾.

Zum zweiten überprüfen die Autoren die politisch-ökonomischen Hypothesen: Die abnehmende Konkurrenzfähigkeit der westeuropäischen Länder gegenüber der Herausforderung seitens der USA und Japan habe die Entscheidung zur Vollendung des gemeinsamen Marktes verursacht. Keohane/Hoffmann betonen daher, daß diese Entscheidung unter den Bedingungen und Herausforderungen der Weltökonomie auch früher hätte getroffen werden können, weil dieser Druck schon in den 70er Jahren erkennbar gewesen sei. So kommen die Autoren zu folgendem Schluß: "The political economy hypothesis, however important as part of the puzzle is not sufficient ... To understand the timing of the Single European Act, one also has to look at events within the domestic politics of European countries"⁽³⁵⁾.

In der Analyse der Hypothese von der Konvergenz von Interessen und Präferenzen seitens der Akteure bemerken Keohane/Hoffmann, daß schon Haas betonte, daß die neofunktionalistische Integrationsstrategie auf gemeinsame Ziele oder Verständnis zwischen den wichtigen Akteuren begründet werden sollte⁽³⁶⁾. Ein gemeinsames Entwicklungsmodell kann man heute in einer neoliberalen Deregulierung finden. In der Verfolgung dieser Ziele konvergieren die nationalen Interessen. Aber die Konvergenz sei nicht eine "objektiv ähnliche Lage" für jeden Teilnehmer. "But that there be 'subjective' similarity - a conviction on the part

³²⁾ Sie behandeln dafür die Arbeiten von Nye (1971 und 1971b), Schmitter (1971) und Lindberg/Scheingold (1970) (ebd. S.19).

³³⁾ Ebd. S.21.

³⁴⁾ Ebd. S.22.

³⁵⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.22-23.

³⁶⁾ Haas (1964b) S.68. Diese Grundlage war für Haas in den 50er und 60er Jahren "a pragmatic synthesis of capitalism and socialism in the form of democratic planning" (Haas (1976) S.183). Zitate nach Keohane/Hoffmann (1991) S.23.

of the policymakers that the similarity exists" (37). Außerdem weisen die Autoren darauf hin, daß der Konvergenzprozeß von Delors und von der Kommission gefördert und unterstützt (aber nicht initiiert) wurde (38).

Hierbei stellen die Autoren fest, daß die Konvergenz jedoch nicht von einer Außenbedrohung oder von supranationalen Institutionen oder vom Spillover automatisch gefördert werde, sonst hätte der Integrationsschub früher stattgefunden, da diese drei Faktoren seit längerem gegeben waren. Vielmehr fand sich eine signifikante Erklärung für den Integrationsschub und für den Anstoß zu den intergouvernementalen Verhandlungen in inneren Prozessen der wichtigsten Mitgliedsländer. Sie ermöglichten eine Wandlung hinsichtlich der nationalen Entwicklungsstrategien, die mit Integration übereinstimmen konnte. Die Analyse von Keohane/Hoffmann nimmt hier die Überlegungen von Moravcsik auf. Die Konvergenz wurde im Fall von England von einer Verbesserung seiner Beziehungen zur EG und seinen eigenen Interessen in einer Vollendung des Binnenmarktes bestimmt. Im Fall von Frankreich hätten die inneren Schwierigkeiten des Entwicklungsmodells, das Mitterrand bis 1983 verfolgte, eine Änderung zu freier Marktwirtschaft verursacht, da ein Wechsel zur Autarkie ausgeschlossen war (39).

Nach ihrem mehrdimensionalen Modell kommen Keohane/Hoffmann zu dem Schluß, daß eine Erklärung der Wiederbelebung der Integration in Westeuropa mit der Regimetheorie übereinstimme. "The existence of a "regime" - in this case, the EC - though it did not provoke the new definition of British and French interests, affected these states' calculations of incentives and made it possible for them to see a policy of relaunching Europe as advantageous" (40). Das *Relancieren* könne man nicht als einen einfachen Fall von Spillover bezeichnen, doch die Transformationen in den 70er Jahren (41) hätten eine Verstärkung der Institutionen der EG attraktiver gemacht, weil diese Lösung Erfolg versprechen konnte (42). Aber die wichtige Rolle in der institutionellen Änderung der Gemeinschaft wird von Keohane/Hoffmann in den intergouvernementalen Verhandlungen gesehen, die durch die Konvergenz der Präferenzen der wichtigsten Staaten ermöglicht wurden.

Ähnlich wie Keohane/Hoffmann zieht auch Cameron Elemente des Neofunktionalismus heran. Er betrachtet noch breitere Quellen für Integrationsdruck und Spillovers: das EMS (*European Monetary System*), die supranationalen Lobbys und das EP. Cameron unterstreicht insbesondere die Rolle der Kommission und des Europäischen

³⁷⁾ Hoffmann (1974) S.395, Zitat nach Keohane/Hoffmann (1991) S.24.

³⁸⁾ "It can be argued that Delors's major contribution was to focus states' attention on the one issue - the single market - that was acceptable to the three major actors" (ebd. S.24).

³⁹⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.24-25. Andere Autoren zentrieren die Wandlung nicht nur in dem französischen Sozialismus, sondern analysieren eine allgemeine Transformation oder den Zerfall der linken Parteien in Westeuropa (Sandholtz/Zysman (1989) S.108-112. Für Maastricht s. von Beyme (1994) S.32). Dadurch entstehe eine "um 1980 kaum erwartete Annäherung der Wirtschaftsstrategien in Europa" (von Beyme, ebd.).

⁴⁰⁾ Ebd. S.25. Vgl. dazu die Diskussion über Regime und Integrationstheorie in Kapitel II, 2.

⁴¹⁾ Erweiterung von 6 auf 12 Mitglieder, die Schaffung des Europäischen Rates, die direkte Wahl des EP und die Herstellung des EWS (ebd. S.20).

⁴²⁾ Vgl. dazu die "contractual method" für die Erklärung von Keohane für Entstehung von Regimen (s.o.).

Gerichtshofes für die Entstehung solchen Drucks ⁽⁴³⁾, die aber durch die "politisch-ideologischen Präferenzen" der Mitgliedsstaaten und durch die intergouvernementalen Bargains in Integration gewandelt wurden ⁽⁴⁴⁾. In diesem Sinne nähern sich die Schlußfolgerungen von Cameron der Vorstellung von Keohane/Hoffmann oder sogar von Moravcsik an ⁽⁴⁵⁾.

1.3. Supranationaler Institutionalismus ⁽⁴⁶⁾

Elemente des Intergouvernementalismus lassen sich auch in der Analyse von Sandholtz/Zysman erkennen ⁽⁴⁷⁾. Da wird der strukturelle Wandel in der internationalen und in der inneren Politik betrachtet ⁽⁴⁸⁾. Aber beide Elemente sind für Sandholtz/Zysman notwendige, aber nicht ausreichende Bedingungen für eine Konvergenz. Struktureller Wandel sei ein "*trigger*", er bringe aber nicht die Antwort, sondern stelle "*challenges and opportunities*". Sie stellten Optionen für die Entscheidungsträger ("they provoked a rethinking") und machten neue Bargains nötig ⁽⁴⁹⁾. Um den Output dieser Bargains zu verstehen, solle man die Rolle der Integrationsinstitutionen und der transnationalen Eliten erörtern ⁽⁵⁰⁾. Deswegen schlagen sie eine Fokussierung der Analyse in bezug auf die Verfahren der nationalen und supranationalen Akteure und auch auf die Strukturen vor ⁽⁵¹⁾. Dementsprechend verstehen Sandholtz/Zysman den Integrationsprozeß in den 80er Jahren als "elite bargains" oder "bargains among nations and elites", die sich in einem dynamischen politischen Prozeß entwickelten ⁽⁵²⁾.

Die Führung des Integrationsprozesses werde von drei Gruppen von Akteuren ausgeübt: Integrationsinstitutionen, Spitzenunternehmen und "Segmenten der Exekutive in nationalen Regierungen". "Each of these actors was indispensable, and each was involved with the actions of the others" ⁽⁵³⁾. Als die ökonomische Herausforderung seitens Japans öffentlich geworden sei, hätten die industriellen Eliten im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes Druck auf ihre eigenen Regierungen ausgeübt ⁽⁵⁴⁾. Alle diese Aufforderungen und Einflußnahmen auf die nationalen Regierungen begünstigten die Möglichkeiten der Kommission, als "*policy entrepreneur*" zu agieren, um Integration zu fordern ⁽⁵⁵⁾. "In this

⁴³⁾ Cameron (1992). Er beschreibt die EG (heute EU) als einen Fall von "institutionalized intergovernmentalism in supranational organization".

⁴⁴⁾ Anderson (1995) S.445-446.

⁴⁵⁾ Vgl. dazu insbesondere Cameron (1992) S.74.

⁴⁶⁾ So von Moravcsik (1991) S.43 genannt.

⁴⁷⁾ Sandholtz/Zysman (1989).

⁴⁸⁾ Ebd. S.103-106 und S.108-112. Bis dahin stimmen die Autoren mit den anderen Analysen überein.

⁴⁹⁾ Ebd. S.106.

⁵⁰⁾ "1992 emerged because the institutions of the European Communities ... were able to exercise affective policy leadership" (ebd. S.96).

⁵¹⁾ Ebd. S.108.

⁵²⁾ Ebd. S.127.

⁵³⁾ Ebd. S.108.

⁵⁴⁾ Ebd. S.116-118.

⁵⁵⁾ "European business and the Commission may be said to have together bypassed national governmental processes and shaped an agenda that compelled attention and action" (ebd. S.116).

setting, the European Community provided more than the mechanisms of intergovernmental negotiation ... Proposals from the European Commission transformed this new orientation (market-oriented solutions) into policy, and, more importantly, into a policy perspective and direction" (⁵⁶). So werden von Sandholtz/Zysman supranationale Elemente stärker berücksichtigt.

Aber die Bedeutung der Kommission mildere nicht die Rolle der nationalen Regierungen. Nach Sandholtz/Zysman war eine integrative Antwort seitens der supranationalen und transnationalen Akteure Mitte der 80er Jahre keine Überraschung. Für die endgültige Entscheidung der Integration sei der Einsatz der Regierungen, insbesondere der französischen, entscheidend. Diesbezüglich unterstreichen die Autoren auch die Funktion der intergouvernementalen Verhandlungen (⁵⁷).

2. Die umstrittenen Punkte der neueren Integrationstheorien

In der Beschreibung der Erklärungen für neue Schübe der Integration kann man Annäherungen und Unterschiede erkennen. Zusammenfassend könnte man sagen, daß ein gewisser Konsens darin besteht, daß das internationale System, die wachsende Interdependenz und die nationale innere Politik Herausforderungen für die Nationalregierungen darstellen, die die Integration als eine mögliche Lösung nahelegen. Weniger Einstimmigkeit besteht über die Rolle des funktionalen Spillovers als zusätzlichen Drucks zur Integration. Zwar besteht Einigkeit darin, daß die supranationalen Integrationsinstitutionen eine Rolle in den Integrationsverhandlungen spielen. Neofunktionalistisch erfaßt seien sie ein beitragender Faktor zu den Entscheidungen der Nationalregierungen. Sie werden zumindest als die Mechanismen erfaßt, die die nationalstaatlichen Akteure benutzen, um zu handeln (⁵⁸). Ein Dissens besteht darin, ob entweder Regierungen allein oder Regierungen *mit* (und nicht nur *in*) supranationalen Institutionen die integrierenden Schritte verhandeln und beeinflussen. Im Fall der EU richtet sich die Diskussion auf die Funktion der Kommission als eines (Haupt)Akteurs und auf die Entwicklung einer eigenen Dynamik der Integration. Dementsprechend wird darüber diskutiert, von welchem Akteur die entscheidenden Anstöße zur Integration stammen.

Diese Aspekte will ich hier anhand von vier Fragen diskutieren: die Funktion des Strukturwandels im internationalen System, die Bedeutung der Beziehung zwischen nationaler und europäischer Politik (oder zwischen nationaler Politik und Integration) für den Integrationsprozeß, die Bedeutung der Integrationsinstitutionen in diesem Prozeß und die

⁵⁶) Ebd. S.113.

⁵⁷) "Community remains a bargain among governments ... The initiatives came from the EC, but they caught hold because the nature of the domestic political context had shifted" (ebd. S.108).

⁵⁸) Diese Rolle wurde schon in der Interdependenzliteratur thematisiert, da internationale Organisationen die Kosten der Transaktionen für das internationale Verhandeln senken (s.o.).

Auswirkungen der wachsenden Differenzierung des um die Integrationsinstitutionen stattfindenden politischen Prozesses.

2.1. Der strukturelle Wandel als Auslöser der Integration

Bei den "politisch-ökonomischen Hypothesen", wie Keohane/Hoffmann sie nennen, handelt sich um die Anwendung einer "*challenge-response*"-Analyse auf die Wiederbelebung der Integration (⁵⁹): Die Änderungen in der internationalen Distribution der ökonomischen oder politischen Macht lösen eine Reaktion der Akteure aus. Dies ist eigentlich kein strittiges Thema, sondern vielmehr Ausgangspunkt für vieles, auch für die hier vorgestellten drei Analysen. "Bedrohungsperzeptionen" ist ein anderer Ausdruck für diesen Ausgangspunkt, in dem die Bedeutung der Akteure und ihre Betrachtungsweise der internationalen Welt akzentuiert wird (⁶⁰). Allgemein wird damit die Rolle der "externen Förderatoren" in der Literatur betrachtet (⁶¹).

Wenn die Herausforderungen in den 80er Jahren insbesondere ökonomischer Natur waren, werden sie anfangs der 90er Jahre in bezug auf die EU eher politisch erklärt. So beschreibt von Beyme, daß zwei Bündel von Integrationsstimuli den neuen Integrationsschub 1992 erforderten. Als "Außer-EG-Voraussetzungen" erfaßt von Beyme die deutsche Wiedervereinigung (⁶²) und den Zerfall des sowjetischen Blocks, der ein funktionales Äquivalent zur kommunistischen Bedrohung der 50er Jahre darstellte. Der Zerfall des Ostblocks erforderte Integration, weil das geringe Engagement der USA in Europa Besorgnis bei den europäischen Eliten erregt hat und die Gefahr von Nationalitätenkonflikten in den ex-sozialistischen Ländern ein engeres Zusammenrücken der Länder der Gemeinschaft forderte (⁶³). Von Beyme unterstreicht insbesondere, daß die Außenbedrohung die Integration in den 90er Jahren beschleunigte. "Sie (hat) sie aber nicht ausgelöst, denn Pläne für die engere Union sind so alt wie die Amtsführung Delors und wurden Ende der 80er Jahre vorbereitet" (⁶⁴). Außerdem wirkte eine zweite Kategorie von Stimuli: Die "Inner-EG-Voraussetzungen" (⁶⁵). Dazu zählen der Beitrittsdruck aus Osteuropa auf die Gemeinschaft, der eine rechtliche Sicherung der erreichten engeren Integration vor der neuen Beitrittswelle gefordert habe, und die innereuropäische Annäherung zwischen der EG und der EFTA. Weiter rechnet von Beyme dazu die Suche nach einer inneren Besinnung auf die Eigenkräfte der europäischen Wirtschaft und den Wandlungen in der inneren Politik der Mitgliedstaaten.

⁵⁹) Anderson (1995) S.458.

⁶⁰) "Akteure ... dürfen im allgemeinen kaum aktiv werden, ohne auf vorgegebene Situationen, Konjunkturen usw. und ihre Veränderungstrends zu achten ... Dazwischen liegen die Perzeptionsgrößen" (Mols (1996) S.58).

⁶¹) Vgl. dazu Zimmerling (1991) ab S.135.

⁶²) Wie in den 50er Jahren wurde es nötig, Deutschland stark an die westeuropäische Allianz zu binden.

⁶³) Von Beyme (1994) S.31 (vgl. auch Anderson (1995) S.458 und Merkel (1993) S.23).

⁶⁴) Von Beyme (1994) S.31. Beispielsweise war die Kommission besonders beschäftigt mit den Plänen der Vollendung des Binnenmarkts für 1992.

⁶⁵) Ebd. S.32-33.

2.2. Innere Politik und Integration: zwei verschmolzenen Ebene

Immer als notwendig erscheint in den neueren Analysen der Integration die Berücksichtigung der Perspektive des "*domestic politics approach*" (⁶⁶), d.h. die Betrachtung der inneren Politik, mindestens der wichtigen Mitglieder der Gemeinschaft, um die Konvergenz der Interessen zu verstehen (⁶⁷). Der Punkt wird hier zuerst nach der Bewertung möglicher Kausalitäten zwischen internationaler und nationaler Politik analysiert. Zweitens werden dann allgemein die wechselseitigen Beziehungen zwischen nationaler und internationaler Politik betrachtet.

Mutimer sieht einen wichtigen Beitrag in der Arbeit Moravcsik's, da sie die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung der Innenpolitik als eine Erklärung der Integrationspolitik eines Staates lenke, was die traditionelle Integrationsschulen nicht richtig erfaßt hätten (⁶⁸). Insbesondere geht es um die Offenheit der Richtungen des Spillovers, der nicht immer mehr Integration fordern könne, wenn Integration auf die nationalen Ebenen einwirke. Frei unterstreicht, daß die Auswirkung der Integration über gesellschaftliche Gruppen negative Effekte für die Integration haben könnte, wenn diese Gruppen sich in Gefahr sehen und protektionistische Maßnahmen für einzelstaatliche Märkte von nationalen Regierungen fordern, wie es im Fall der EU viele Male stattgefunden habe (⁶⁹).

Umstritten bleibt, ob es sich bei der europäischen Politik einer Regierung um die "Fortsetzung innerer Politik mit anderen Mitteln" handele oder die Wandlung der inneren Politik eines Staates eine Folge von früheren Integrationsschritten sei. Hier richtet sich die Kritik gegen die vermutliche Aussagekraft der inneren Politik als unabhängigen Faktors der Integration, wie dies von Moravcsik verstanden wird (⁷⁰). Nach Corbey kann diese Vorstellung nicht richtig erklären, warum ähnliche Präferenzen aus nationalen Kontexten mehr oder weniger gleichzeitig in verschiedenen Ländern entstehen, damit Integration ermöglicht werde (⁷¹). Mutimer merkt auch an, daß ungelöst bleibt, warum die Konvergenz zur Integration führe und nicht zu anderen Lösungen, wie intergouvernementale Kooperation (⁷²). Es wird auch gesagt, daß die Ansichtweise der Innenpolitik nicht absolut die Entstehung der EEA erklären könne, seitdem wichtige nationale politische Akteure, wie Parteien und Gewerkschaften, keine nennenswerte Rolle in der Wiederbelebung des Binnenmarktes gespielt haben (⁷³).

⁶⁶) Corbey (1995) S.260-261.

⁶⁷) Selbst Nye hat schon 1971 die Antwort der Regierungen auf die Integration als von der Unterstützung sozialer Gruppen und Akteure des innenpolitischen Prozesses der Mitgliedsstaaten abhängig analysiert (S. Kapitel I).

⁶⁸) Mutimer (1994) S.40. Er würdigt hier auch den Beitrag von Deutsch (s. Kapitel I).

⁶⁹) Frei (1985) S.125.

⁷⁰) Beispielweise bemerkt Moravcsik 1999: "If EU negotiations are any indication, what *appear on the surface* to be delays and suboptimal outcomes imposed by interstate coordination failures are most often cases of limited or slowly evolving win-sets imposed by *domestic* structural constraints. The swift conclusion of negotiations ... is often precluded by the slow evolution of societal demands for cooperation, the search by governments for optimal electoral timing and the need to craft a complex domestic bargain" (Moravcsik (1999) S.813).

⁷¹) Corbey (1995) S.261.

⁷²) Mutimer bemerkt, daß die Regime ein Beispiel von Konvergenz ohne Integration seien (Mutimer (1994) S.39).

⁷³) Sandholtz/Zysman (1989) S.100. Corbey (1995) S.261.

Anderson führt einen neuen Aspekt in die Diskussion ein. Man sollte nicht nur den Einfluß der nationalen Ebene auf die integrativen Entscheidungen analysieren, sondern müßte über die Verhandlungen hinaus weiterforschen. Sonst werde die Rolle der nationalen Massenpolitik nicht richtig betrachtet. Diese Auswirkungen seien in der Literatur nicht richtig analysiert⁽⁷⁴⁾. Dies sei eine Unterlassung, insbesondere weil alle theoretischen Ansichten die Wichtigkeit der Innenpolitik für die Integration betonten und selbst die Literatur über das "Zwei-Ebenen-Spiel" die Ratifikation als Bestandteil der internationalen Verhandlung verstehe⁽⁷⁵⁾. Der Autor lenkt die Aufmerksamkeit auf den Unterschied zwischen den fast reibungslosen Ratifikationsprozessen der EEA und dem Maastrichtvertrag, der eine wachsende Resistenz in einigen Mitgliedsländer gefunden hat. Hier stellt sich die Frage, warum Schwierigkeiten im Ratifikationsprozeß auftreten könnten, wenn die Outcomes der intergouvernementalen Verhandlungen als Folgen innenpolitischer Lagen in den Mitgliedsländern verstanden werden. Denn wenn die Integrationsentscheidung selbst als ein Produkt der Wandlung des Innenlebens der Staaten erfaßt wird, sollte im Prinzip dieses "Produkt" die Erwartungen der nationalen Ebene (die "Ursache") erfüllen.

Hierin verbirgt sich die Frage, ob eine spezifische oder eine eigene Kausalität von einer Ebene auf die andere festgestellt werden könnte. Cameron erkennt, daß eine Isolierung der Außen- und Innenpolitik der Regierungen in den Verhandlungen unmöglich sei, sie seien verschmolzen ("*intertwined*"). Aber in diesem "Spiel auf zwei Ebenen" zwischen Diplomatie und innerer Politik bleibe die nationale Regierung der entscheidende Akteur und fungiere als ein Art von "Filter"⁽⁷⁶⁾. Und es wird unterstrichen, daß die europäische Politik nicht die Verfolgung der inneren Politik durch neue Mittel sei, sondern daß die Regierungen "europäische Politik mit den innenstaatlichen Interessen und Neigungen" anpassen sollten⁽⁷⁷⁾. Aber die Kopplung beider Ebenen ist für den Theoretiker und auch für die betroffenen Regierungen nicht einfach.

Scharpf sieht in den Beziehungen zwischen beiden Ebenen eine grundsätzliche Kontradiktion, da der Handel der politischen Akteure auf beiden Bühnen an ganz verschiedenen Logiken orientiert ist (wie schon am Ende des Kapitels II avanciert wurde)⁽⁷⁸⁾. Wenn das "Primat der Außenpolitik" (d.h. die "verhandlungsorientierte Logik" oder die Suche nach koordinierten Lösungen gemeinsamer Probleme) sich entfalten würde, "gerieten alle innenpolitischen Akteure in eine Ratifikationslage"⁽⁷⁹⁾ oder würden im besten Fall eine "Ja-Nein-Entscheidung" treffen. Das trifft besonders auf nationale Parlamente zu, die vom

⁷⁴⁾ Anderson (1995) S.450-451. Er unterstreicht hier aber die Arbeit von Sandholz/Zysman als eine Ausnahme.

⁷⁵⁾ So von Putnam (1988) definiert. Anderson weist dafür außerdem auf Milner (1992) und Evans u.a. (1993) hin. Mehr Literatur über die Anwendung dieses Konzeptes in Cameron (1992) S.66, Fn.54.

⁷⁶⁾ "National political leaders, in negotiating among themselves in the Community, are *simultaneously* making foreign policy and domestic policy ... they are also involved in domestic policymaking (not only in their own country but also within the other member states)" (Cameron (1992) S.66).

⁷⁷⁾ Corbey (1995) S.261. Sie bezieht sich auf die Arbeit von Bulmer (1983), hier S.351.

⁷⁸⁾ Scharpf (1993b) ab S.168. Schmidt erkennt auch, daß "ein stark negativer Zusammenhang zwischen der Effektivität von (inter- und transnationalen) Problemlösungen einerseits und Autonomie nationaler und subnationaler Entscheidungen sowie demokratischer Legitimation andererseits" besteht (Schmidt (1995) S.211).

⁷⁹⁾ Schmidt (1995) S.210.

direkten Einfluß auf externe Verhandlungen ausgeschlossen seien ⁽⁸⁰⁾. Scharpf unterstreicht den undemokratischen Charakter der Wahl zwischen nur zwei extremen Optionen; die Option Ja bedeute die Annahme des ganzen Paketes, die Option Nein bedeute die Torpedierung einer Problemlösung und die Beharrung auf ineffizienten Antworten. Allerdings lassen internationale Verhandlungen kaum Wahlmöglichkeiten zu, da "die objektiv vorhandenen Optionen (...) im Prozeß der Suche nach einem zwischen Verhandlungspartnern konsensfähigen Ergebnis schon verbraucht" wurden ⁽⁸¹⁾. Dazu kommt, daß bei einer Zustimmung zum Verhandlungspaket seitens des nationalen Parlamentes die nicht einverstandenen Minderheiten in den Ländern die Hoffnung verlieren, "das Ergebnis nach der nächsten Wahl korrigieren zu können", was eine Voraussetzung für Demokratie sei ⁽⁸²⁾.

Die andere Alternative, d.h. das Primat der Innenpolitik über die Außenpolitik (die "demokratische Logik") kann nicht nur wirksame Problemlösungen, sondern auch die internationalen Verhandlungen selbst behindern. Scharpf konstatiert, daß die Logik der internationalen Verhandlung zur Problemlösung mit einem "grundsätzlichen Egoismus der demokratischen Politik" nicht verbunden sei ⁽⁸³⁾. Die bessere gemeinsame Lösung in internationalen Verhandlungen ist nicht die beste Lösung für alle Teilnehmer und solche Ergebnisse sind demokratisch noch schwerer zu vermitteln: "It is clear that negotiations cannot reach their optimal outcome (i.e., the outcome maximizing total welfare for the group of countries as a whole) without systematically departing from ex-ante citizen preferences in most or all countries" ⁽⁸⁴⁾. Davon profitieren z.B. oppositionelle Parteien oder Interessengruppen, die der Regierung vorwerfen können, daß sie auf "Nationalinteresse" verzichtet hätte. Wenn die Verhandlungsparteien beispielsweise auf ihre maximalen Vorteile verzichtet haben, da sie nur auf Kosten der Partner zu erreichen wären und die beteiligten Regierungen durch einen Lernprozeß erfahren haben, sich wechselseitig auf das Versprechen der Partner zu verlassen, kann, wer nicht an diesen Lernprozessen teilgenommen hat, dies nicht so sehen ⁽⁸⁵⁾. "If it assumed that mutual understanding and mutual trust among negotiators is an essential precondition for optimal negotiated solutions, it follows that intergovernmental negotiations are unlikely to succeed in the glare of total publicity, and if that is so, there will be an inevitable communication gap between the international and national levels" ⁽⁸⁶⁾.

Die Erläuterung der Vorteile der Kooperation auf der nationalen Ebene sei noch besonders schwierig, wenn die kooperative Lösung nicht in einer einzigen Fassung, sondern in mehreren Varianten erscheint, die die Kosten der Kooperation in verschiedenen Formen auf die Teilnehmer verteilen. Wie üblich in der EU, kann dieses Problem durch das

⁸⁰⁾ Vgl. dazu auch Scharpf (1998) S.10.

⁸¹⁾ Scharpf (1993b) S.169.

⁸²⁾ Ebd. S.170.

⁸³⁾ Ebd. S.170-173.

⁸⁴⁾ Scharpf (1998) S.9

⁸⁵⁾ Scharpf (1993b) S.173.

⁸⁶⁾ Scharpf (1998). S.9.

wechselseitige Verständnis der Partner über Ausgleichszahlungen oder Paketverhandlungen überwunden werden⁽⁸⁷⁾. Dieses mitunter künstliche, jedes Land in verschiedenen Bereichen unterschiedlich treffende, in seiner Gesamtheit aber für alle Teilnehmer akzeptable Bündel von Vor- und Nachteilen wird auf nationaler Ebene wieder aufgeschnürt. In diesen nationalen Prozessen wird die gefundene Lösung nicht insgesamt, sondern nach spezifischen Vor- und Nachteilen für unterschiedlich betroffene Interessengruppen bewertet⁽⁸⁸⁾. Diese Gruppen und Parteien versuchen, nationalen Einfluß auszuüben, um Nachteile zu vermeiden und nur Vorteile zu gewinnen. Wenn sie auf Nationalebene effizient verhandeln, wird die schwierig verhandelte Lösung somit national zersplittert. Aufgrund dieses Problems hinsichtlich der Durchsetzung internationaler Verhandlungen sowie der immer mehr als notwendig betrachteten internationalen Lösungen weist Scharpf auf eine "Neigung der Regierenden zur manifesten oder manipulativen Ausschaltung demokratischer Mitwirkungsrechte" hin, die noch virulentere Proteste innerer Akteure erzeugen kann⁽⁸⁹⁾.

Davon ausgehend entwickelt Corbey ihr Modell des "dialektischen Funktionalismus", um die Entwicklung des Integrationsprozesses mit Phasen der Stagnation und Phasen der Integration zu erklären⁽⁹⁰⁾. Sie stellt dazu fest, daß der Spillover umgekehrt funktioniert habe, als es der klassische Neofunktionalismus vorgesehen hatte: die Integration eines Sektors rufe interventionistische und protektionistische Maßnahmen seitens der nationalen Regierungen in den naheliegenden Sektoren hervor. Daraus entwickle sich eine Konkurrenz zwischen den Mitgliedsländern, in der sie einen Interventionismus anstrebten. In bestimmten Zeiten werde diese Konkurrenz als unzweckmäßig angesehen und gemeinsame Lösungen würden entweder seitens der Kommission oder seitens derselben Nationalregierungen vorgeschlagen, die einen neuen Schub in der Integration forderten⁽⁹¹⁾.

Um zu erklären, warum die Staaten nicht im Schutz ihrer Autonomie ausharren, wie es der Intergouvernementalismus voraussieht, lenkt Corbey ihre Aufmerksamkeit auf die Auswirkungen der Integration in den inneren politischen Prozessen der Mitgliedstaaten, die sie in vier Punkten zusammenfaßt: 1. In den Bereichen, die schon integriert sind, könnten die betroffenen Interessengruppen keine protektionistischen Maßnahmen von ihren Nationalregierungen fordern. 2. In diesen Bereichen wenden sich die Gruppen zur EU und tendieren dazu, transnationale Interessengruppen zu gründen. 3. In den nahestehenden Sektoren befinden sich die Interessengruppen in einer besseren Position, um Schutz von den nationalen Regierungen zu erlangen. Die Schlußfolgerung für Corbey ist, daß für einige Gruppen deren nationale Einflußmöglichkeit relativ abnehme, während sie für andere

⁸⁷⁾ "*Package deals*" und "*issue linkages*" werden als "die gemeinschaftliche Methode" definiert (Corbey (1995) S.258 Fn.20). Mit diesen Mechanismen sollen alle beteiligten Akteure die Lösungen aufnehmen, und mit ihnen die negativen Aspekte für das eigene Nationalinteresse, wenn sie Vorteile aufrechterhalten oder neue gewinnen wollen. Sie wurden als Grundlagen für den "kultivierten Spillover" von Neofunktionalisten analysiert, aber sie werden auch als intergouvernementale Elemente beschrieben (Weber/Wiesmeth (1991), nach ebd.).

⁸⁸⁾ Scharpf (1993b) S.173.

⁸⁹⁾ Ebd. S.174. Vgl. die Thesen der "Konspiration der Regierungen" bei Corbey (1995) s.u.

⁹⁰⁾ Corbey (1995) ab S.263.

⁹¹⁾ Corbey (1995) S.263-265.

zunahme, d.h. die intranationalen Machtverhältnisse würden von der Integration modifiziert. "This change is productive from the point of view of governments; it breaks the power of vested interests, introducing a new dynamics" (⁹²).

Aber auch eine vierte Auswirkung sei möglich: "The renewed participation of groups in adjacent areas will result in disturbing governments, as such participation leads to stagnation in the new policy sectors (in denen die Regierungen Protektionismus anstreben). To promote change, governments turn toward the EU" (⁹³). Im Grunde genommen würden die Regierungen erfassen, daß durch Integration die Resistenz von "erworbenen Rechten" (und auch die der nationalen Parlamente) umgangen werden könnten. Integration wird dann als "Verschwörung" (*'conspiracy'*) der Regierungen gegen ihre Bürger" verstanden (⁹⁴). "Whereas neofunctionalism predicts an enduring coalition between the institutions of the EU and interest groups against member states, dialectical functionalism expects a periodically emerging coalition or convergence of interest between member states and the EU against certain interest groups" (⁹⁵). Zu erörtern ist, ob diese Thesen richtig sind oder nicht, aber sie entsprechen einer in verschiedenen Analysen wiedergegebenen Beobachtung, daß für die Regierungen Integration und die dementsprechende Abgabe von Souveränität als das kleinere Übel erscheint, wenn sie mit ungelösten Problemen konfrontiert sind, aber auch als Umweg, wenn sie Lösungen für politische Konflikte auf nationaler Ebene suchen. "Der supranationale Kompetenztransfer gibt den Regierungen nicht nur die Chance, innenpolitische Versäumnisse mit der Verweis auf Europa zu entschuldigen; er gestattet es auch, Beschlüsse der EU in die nationale Politik zu 'reimportieren', die dort wahrscheinlich nicht durchsetzbar gewesen wären. Die nationalen Parteien, Verbände, das Parlament und die Öffentlichkeit ... werden damit zu den Hauptverlierern der Europäisierung" (⁹⁶).

Anderson bemerkt, daß daher sich eine Diskussion darüber entwickle, ob die EU die Autonomie der nationalen Regierungen verstärke oder vermindere. In einer ersten Auffassung, welche insbesondere Moravcsik vertritt (⁹⁷), wird die Fähigkeit der Nationalregierungen unterstrichen, in internationalen Verhandlungen die Distribution der innenpolitischen Ressourcen zugunsten ihr selbst zu ändern (d.h. sie gewinnen Autonomie gegenüber nationalen Gruppen). In einer zweiten Bewertung verlieren die Nationalregierungen Autonomie, da durch die Verhandlungen die supranationalen Institutionen mehr Kompetenzen und Autorität gewinnen. Anderson versucht beide Auffassungen wie folgt zu verbinden: "States may in fact (gain) autonomy from certain domestic groups while simultaneously losing autonomy to the EC" (⁹⁸).

⁹²) Ebd. S.267.

⁹³) Ebd. S.268.

⁹⁴) Ebd. S.267. Vgl. dazu Padgett (1992) und Olson (1982).

⁹⁵) Corbey (1995) S.267-268.

⁹⁶) Decker (2001) S.34-35.

⁹⁷) Vgl. Moravcsik (1994) und (1997).

⁹⁸) Anderson (ebd.) S.461-462 und besonders Fn.61.

Ob die Thesen von Corbey die Entwicklung der EU vollständig erklären können, bleibt für mich offen. Aber ich kann ihnen Elemente entnehmen, um einen Punkt zu unterstreichen: Die wechselseitigen Beziehungen und Auswirkungen zwischen Integration, nationalen Regierungen und nationaler Politik sind in der europäischen Integration so verschmolzen, daß es unmöglich ist, ein einfaches Modell dafür zu entwickeln ⁽⁹⁹⁾. Diese Feststellung hat wichtige Konsequenzen für meine Arbeit, da auch die Legitimationsquellen politischen Handelns auf mehreren Ebenen verflochten sind. Die Herausforderung für den Sinn von Demokratie auf nationaler Ebene ist damit offensichtlich.

2.3. Die Rolle von supranationalen Institutionen und supranationaler Führerschaft

Hier wird die Debatte über die Rolle der supranationalen Institutionen und der supranationaler Führerschaft umrissen. Sie wird im nächsten Abschnitt, in bezug auf die Rolle intergouvernementaler Verhandlungen und der Ausdifferenzierung der Integrationsinstitutionen, gefolgt. Eine Stellung bezüglich der Integrationstheorie wird in der Schlußfolgerung der Diskussion bezogen.

Von Beyme analysiert die Rolle der Institutionen im Rahmen des Handelns der Eliten in der Integration ⁽¹⁰⁰⁾. Mit bezug auf Sandholtz/Zysman stellt von Beyme fest, daß sie in den 90er Jahren "weit ausdifferenzierter" seien als in den 50er Jahren. Er nennt hier die drei Gruppen, die Sandholtz/Zysman betrachten: Die nationalen politischen Eliten, die immerhin "unerlässlich" seien ⁽¹⁰¹⁾, die weit entwickelten Wirtschaftseliten, die im Rahmen des institutionellen Wandels der Gemeinschaft breitere transnationale intermediäre Strukturen ausgebaut hätten und in Form von Verbandslobbyismus in Brüssel agierten, und die Eliten der europäischen Institutionen. So sieht er die Eliten als die Akteure der neuen Integrationsrunde, die aber nicht "im luftleeren Raum" handelten, sondern in Institutionen, die sich als "Akzeleratoren" des Handelns erweisen ⁽¹⁰²⁾.

Aber die genaue Rolle supranationaler gemeinschaftlicher Organe ist in der Literatur besonders umstritten. In diesem Sinne kritisiert Mutimer die Betrachtungsweise von Keohane/Hoffmann und insbesondere diejenige von Moravcsik. Mutimer betont die Rolle der Kommission bei der Entstehung der Konvergenzen zwischen nationalen Regierungen und bei der endgültigen Integrationsentscheidung: Integration ergebe sich nicht automatisch aus Konvergenzen, Konvergenz ergebe sich nicht automatisch aus Außen- und Nationalfaktoren. "Here it is possible to appeal to the existence of supranational organs committed to the completion of the integrative project ... (its) intervention serves to facilitate the translation of

⁹⁹⁾ Sandholtz/Zysman behaupten dazu: "The interconnections and interactions among them (EC and domestic political context) will almost certainly defy an effort to assign primacy, weight, or relative influence" (Sandholtz/Zysman (1989) S.108).

¹⁰⁰⁾ Von Beyme (1994) S.33. Die Rolle von Eliten, aber auch von bestimmten Personen wird von Mols unterstrichen. Vgl. z.B.: "Der Fortgang der Geschichte (wird) nicht nur von 'background conditions' und erwartbaren und/oder zufälligen Auslösern bestimmt, sondern zunächst einmal von Persönlichkeiten" (Mols (1996) S.31).

¹⁰¹⁾ Von Beyme (1994) S.33. Allgemein dazu Mols (1996) S.31-33.

¹⁰²⁾ Von Beyme (1994) S.30. Damit sind Institutionen gemeint.

convergent interests into integrative action" (¹⁰³). Allgemein hat Young über die Wichtigkeit der supranationalen Führerschaft in den internationalen Verhandlungen gesprochen, insbesondere in der Art, die er als "*entrepreneurial*" bezeichnet: "They influence the process by 'helping the parties to help themselves' " (¹⁰⁴).

Mutimer akzentuiert, daß Moravcsik selbst eine wichtige Rolle für die supranationalen Institutionen "in cementing existing interstate bargains" anerkenne (¹⁰⁵). Der Unterschied bestehe darin, daß Moravcsik nicht glaube, daß die Kommission substantiell die Inhalte der Entscheidung beeinflussen könne (¹⁰⁶). Im Gegenteil beharrt Moravcsik darauf, daß ein sozusagen supranationaler "*Honest Broker*" entweder "überflüssig" oder "nichtig" sei: "Redundant - because state, as stakeholders, would have greater means and incentives to act as entrepreneurs - or futile – because a consensual support among states would not be forthcoming anyway" (¹⁰⁷). Aber Mutimer fügt hinzu: "Given the ephemeral nature of governmental agreements, such a facilitating mechanism cannot be ignored in an account of renewed integration" (¹⁰⁸).

Mutimer akzentuiert außerdem die Rolle des EP als supranationalen Akteurs. Er meint, daß der Entwurf für eine Europäische Union des 1979 direkt gewählten EP und sein Entstehungsprozeß wichtige Elemente darstellten, um das *timing* der Wiederbelebung der Integration schon in den 80er Jahren zu verstehen, obwohl dieser Entwurf nicht angenommen wurde (¹⁰⁹). Eigentlich könnte man in derselben Analyse von Moravcsik Argumente zugunsten von Mutimer finden. Obwohl Moravcsik die Entwicklung zur EEA in dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs zentriert und insbesondere den Durchbruch zum neuen Integrationsschub im Fontainebleau-Gipfel im Juni 1984 sieht (¹¹⁰), konstatiert er auch, daß zwischen 1980 und 1985 Druck zu Reformen der EG im EP ausgeübt wurde. In diesem Prozeß war das EP in zwei Gruppen gespalten, die Minimalisten und die Maximalisten (¹¹¹). Außerdem beschreibt Moravcsik die Entstehung der intergouvernementalen Konferenz Ende 1985 als "Victory for the Minimalists", d.h. damit seien Ideen von einer Gruppe der Europaabgeordneten übernommen worden, die schon 1983 öffentlich promoviert wurden. So könnte man sagen, daß mindestens ein Teil der Europaabgeordneten als supranationale Gruppe in einer supranationalen Institution Erfolg hatte, weil sie ihre Interessen an den Konvergenzprozeß zwischen den Hauptakteuren anpassen konnten.

¹⁰³) Mutimer (1994) S.39.

¹⁰⁴) Young (1999) S.807. Vgl. auch Young (1991).

¹⁰⁵) Moravcsik (1991) S.75. Vgl. auch: "The remarkable speed of the conference might be attributed, at least in part, to the role of Delors" (ebd. S.66).

¹⁰⁶) "While logistical support from the Commission may indeed have hastened a final agreement, there is little evidence that it altered its substance" (ebd.).

¹⁰⁷) Moravcsik (1999) S.811. Vgl. auch Moravcsik (1999b).

¹⁰⁸) Mutimer (1994) S.39.

¹⁰⁹) "It initiated a process which led directly to the Single European Act, and then to the Treaty of Maastricht which ... (created) a European Union"(Mutimer (1994) S.38-39). Merkel unterstreicht auch diesen Vorschlag als ein Signal des neueren Druckes zur politischen Union (Merkel (1993) S.16).

¹¹⁰) Moravcsik (1991) S.57-58.

¹¹¹) Ebd. S.43. Die Maximalisten, unter der Führung von Spinelli, haben den Entwurf für eine Europäische Union nach föderalistischem Modell in Februar 1984 als offizielle Stellungnahme des EP zustande gebracht.

In seiner Analyse der Entstehung von Integrationsentscheidungen betrachtet Merkel auch die Rolle der trans- und supranationalen Akteure. Im Fall von Maastricht bezieht Merkel diese Rolle auf das EP (¹¹²). Das EP hatte lange auf der Notwendigkeit beharrt, daß mehrere Rechte für die Kommission und für sich selbst sowie neuere politische Themen, wie der Einbezug der EPZ in die EG-Strukturen, in der neuen Runde der Integration betrachtet werden sollten (¹¹³). Mit der Entstehung der intergouvernementalen Konferenz über die politische Union parallel zur Konferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion seien seine Forderungen angenommen worden. Aber Merkel betont, daß die Ansprüche des Parlamentes nur akzeptiert wurden, wenn andere Akteure, insbesondere Hauptakteure die Vorschläge des EP übernahmen. Daher wurde der Erfolg des EP relativiert. Daraus schlußfolgert Merkel: "This demonstrates that supranational actors still need 'coalition partners' among the more powerful national actors in order to achieve their objectives" (¹¹⁴). Wie dargestellt wurde, wird von Merkel die Rolle der supranationalen Organe zwar nicht minimiert, jedoch relativiert.

In ähnlicher Weise relativiert Merkel den von Ludlow beschriebenen "Delors-Effekt" in der Entstehung der EEA (¹¹⁵). Merkel beschreibt, daß Delors Pläne für eine Erweiterung der Kompetenzen der Kommission in der Finanz- und Verteidigungspolitik sowie bei den institutionellen Reformverfahren der EG vorgelegt hatte. Er habe sich aber von seinen ursprünglichen Plänen zurückgezogen, als er bemerkte, daß keines der drei wichtigen Länder der Gemeinschaft diese Pläne unterstützen würde (¹¹⁶).

Dagegen kann man eine noch stärkere Akzentuierung der Bedeutung von Institutionen bei Schneider/Werle finden. Nach deren Analyse hat das kollektive Handeln der nationalen Akteure Institutionen geschaffen, die sich zu mächtigen korporativen Akteuren entwickeln können. "Die Eigeninteressen dieser drei Akteure (Kommission, der Europäische Gerichtshof und teilweise auch der Ministerrat), die vom Regime selber hervorgebracht wurden, sind über die Bestandserhaltung hinaus darauf gerichtet, die jeweils eigene Position in der EG und damit auch die EG insgesamt zu stärken". Schneider/Werle glauben nicht, daß die Logik der Verselbständigung auf bestimmte Sektoren beschränkt werden könne und schlußfolgern, daß dies "für den korporativen Akteur EG und speziell für die Kommission (bedeutet), daß er nicht nur in konkreten Politikfeldern, sondern auch in der EG selber aktiv den Regimewandel mit dem Ziel betreiben bzw. fortsetzen wird, aus der Rolle des Mitspielers immer stärker in diejenige des Regisseurs zu wachsen" (¹¹⁷).

Hier findet sich der grundsätzliche Aspekt der Diskussion über die Bewertung des Einflusses der zentralen Institutionen der Integration und ihres Autonomiegrads (¹¹⁸): Wenn

¹¹²) Merkel bemerkt, daß zwischen der Kommission und den Regierungen ein breiterer Konsens über die Notwendigkeit der WWU schon früher existierte (Merkel (1993) S.22). Wegen dieses Konsenses waren diesmal die Unternehmensverbände weniger aktiv.

¹¹³) Diese Forderungen wurden in den sogenannten "Martin-Reports" niedergeschrieben (vgl. Corbett (1992)).

¹¹⁴) Merkel (1993) S.22.

¹¹⁵) Ludlow (1991) S.116.

¹¹⁶) Merkel (1993) S.17.

¹¹⁷) Schneider/Werle (1989) S.429-430.

¹¹⁸) Ich spreche hier allgemein über Integrationsinstitutionen, aber man sollte zwischen den verschiedenen

sie einmal geschaffen sind, bleiben sie unter der Kontrolle nationaler Regierungen, stellen sie Rahmenbedingungen für diese Regierungen, beeinflussen sie die Regierungen in ihrem Verhalten oder wandeln sie sich zu selbständigen Akteuren? In der Diskussion erscheint klar, daß die Institutionen wichtige Elemente sind ("*Institutions matter*"). Aber eine richtige Akzentuierung oder Präzisierung ihrer spezifischen Rolle ist schwer zu finden (¹¹⁹).

2.4. Die Rolle intergouvernementaler Verhandlungen und die dynamische und differenzierte Entwicklung des Integrationsprozesses

Wie bei Keohane/Hoffmann in ihrer Analyse der EEA gründet Merkel den Entstehungsprozeß des Maastrichtvertrages auf die intergouvernementalen Verhandlungen. Sie seien die Basis des Outcomes im neuen Schub der Integration von 1992 (¹²⁰). In den Koalitionsbildungsprozessen hätten sich Frankreich, Deutschland, Italien und die Beneluxstaaten schnell über die wichtigen Punkte der WWU und der EPU geeinigt. Die südlichen Länder hätten ihre Zustimmung dazu gegeben, nachdem der "Kohäsionsfonds" eingerichtet worden war, um die ökonomischen Unterschiede und Ungleichgewichte und die Sparmaßnahmen, die die WWU für diese Länder bedeuten würde, zu kompensieren. Deutschland konnte seine Vorstellung von der Europäischen Zentralbank durchsetzen, nicht aber seine Forderung nach einer Erhöhung der Kompetenzen des EP, die indirekt auf die Revisionskonferenz von 1996 verschoben wurde. Der Widerstand Englands in bezug auf die Währungsunion und in bezug auf eine einheitliche Sozialpolitik konnte aber nicht überwunden werden, und die Briten wurden von einer automatischen Einbindung in beide Bereiche ausgeschlossen (¹²¹).

Anderson fügt daher hinzu, daß nach dem ersten Referendum in Dänemark auch besondere Klauseln für dieses Land entwickelt wurden. Damit betont Anderson, daß das zweite Prinzip des Modells von Moravcsik (¹²²) nicht mehr gültig sei, weil Maastricht eine dritte Möglichkeit schaffe, nämlich das segmentierte Ergebnis, was bei der WWU der Fall war, und was inzwischen im Vertrag von Amsterdam im Art. 43 verankert und geregelt wurde (¹²³). In der europäischen Integration bestehen bereits verschiedene Vorstellungen darüber, dieses mögliche Ergebnis der Integration zu beschreiben (¹²⁴), die jeweils mehr oder weniger die Wichtigkeit der Rolle der Nationalregierungen in der Bestimmung des

Institutionen der EU, insbesondere in bezug auf ihre Supranationalität, unterscheiden (s. nächstes Kapitel).

¹¹⁹) Vgl. z.B. die Beschreibung dieser Beziehungen in Corbey (1995) S.265.

¹²⁰) Mutimer und Sandholtz/Zysman erkennen auch seine Wichtigkeit (s.o.).

¹²¹) Merkel (1993) S.24-25.

¹²²) Dieses Prinzip besagt, daß der Ausgang der Verhandlungen der "kleinste gemeinsame Nenner" der Positionen der drei wichtigsten Partner sein würde. Ansonsten gibt es nur noch die Option, daß – wenn sich zwei Partner bereits geeinigt haben - der dritte Partner ebenfalls zustimmen muß, da ein drohender Ausschluß verheerende Folgen hätte (s.o.).

¹²³) Die "Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit" oder auch "Flexibilität" genannt (Läufer (1999) S.14).

¹²⁴) Beispielsweise spricht man über differenzierte Integration, Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten, abgestufte Integration, Kerngruppen, konzentrische Kreise, *variable géométrie* oder *Europa à la carte* (vgl. dazu Janning (1994a), kritisch dafür Schmuck (2001) S.112-114).

Integrationsoutputs unterstreichen ⁽¹²⁵⁾. Aber Anderson will mit dieser Behauptung die Komplexität und Dynamik der politischen Prozesse auf europäischer Ebene unterstreichen. Die neuen Mechanismen gemeinschaftlicher Entscheidungsfindung, die schon die EEA eingeführt hat, veränderten stark den ganzen Prozeß von Koalitionsbildung und Paketschnüren im Ministerrat. Die neuen Verhandlungen seien in diesem Sinne nicht nur von externen Faktoren, sondern auch von internen Veränderungen der EU selbst abhängig ⁽¹²⁶⁾. "EU bargaining is likely to exhibit a degree of complexity and uncertainty that will outpace the model's predictive capabilities" ⁽¹²⁷⁾.

Die Komplexität betrifft nicht nur eine horizontale Dimension, in der immer mehr Akteure mit mehr oder weniger Erfolgchancen handeln ⁽¹²⁸⁾, sondern auch eine vertikale Dimension. Hierher beschreiben Sandholtz/Zysman eine "Hierarchie von *Bargains*". Eine Ebene seien die "fundamentalen *Bargains*", die Entscheidung über die grundlegenden Ziele, die von politischen Eliten getroffen werden. Aber sie benötigten spezifische Maßnahmen, die durch "durchführende (*implementing*) *Bargains*" vereinbart würden ⁽¹²⁹⁾. Übereinstimmend stellt Peters fest, daß die "*Governance*" in der EU auf zwei Ebenen geschehe: Die Ebene der "*High Politics*" des Gipfels, die sich auf den Europäischen Rat und auf den Ministerrat gründe, die aber auch die Kommission und ihren Präsidenten, einzelne Kommissare und das EP einschließt, und die Ebene der alltäglichen "*bureaucratic politics*", die sich auf die breiten Netzwerke, die die Kommission und der Rat mit nationalen Bürokratien und Interessengruppen verbinde, gründe ⁽¹³⁰⁾.

Besonders Anderson unterstreicht die neue Bedeutung der unteren Ebenen ⁽¹³¹⁾. Es handelt sich dabei nicht um transnationale Gruppen, welche die Kommission unterstützen (wie von Neofunktionalisten vorgesehen wurde), sondern um eine neue Kategorie von Ebenen. Es geht um die unmittelbaren Verknüpfungen zwischen der Kommission und ständig wachsenden mobilisierten subnationalen Akteuren. "An emerging political disorder ... that is multi-layered, constitutionally open-ended, and programmatically diverse" ⁽¹³²⁾. Die vielfältigen, vertikalen Beziehungen "bringen supranationale, nationale und subnationale Akteure in engeren Sektoren der politischen Bereiche der EG", im alltäglichen Leben der Gemeinschaft zusammen ⁽¹³³⁾. Ähnlich beschreibt Peters die sich wandelnden Koalitionen und ständigen *Bargains* in allen spezifischen politischen Bereichen der gemeinschaftlichen

¹²⁵⁾ Das ist besonders der Fall im Leitbild von *Europa à la carte*: In den Punkten, in denen keine Konvergenz möglich wäre, würden sich sozusagen Subregime mit Klauseln von "opting-in" und/oder "opting-out" unter dem Dach der EU entwickeln, welche nicht alle Mitglieder umfaßten. Damit würde der Spielraum einiger Nationalregierungen in den Integrationsverhandlungen vergrößert, da der Zwang zu Kompromissen aufgehoben wäre (von Beyme (1994) S.28-29, Janning (1994) S.1346, Schmuck (2001) S.113).

¹²⁶⁾ Anderson (1995) S.456.

¹²⁷⁾ Ebd. S.448-449.

¹²⁸⁾ Beispielweise ist das EP als Akteur auch gewachsen.

¹²⁹⁾ Sandholtz/Zysman (1989) S.100-101.

¹³⁰⁾ Peters (1992) S.76 und S.116-117.

¹³¹⁾ Anderson bezieht sich auf Untersuchungen von Marks (1992) über die Strukturfonds der EG und von Lange (1992) über die Sozialpolitik (Anderson (1995) S.457).

¹³²⁾ Marks (1992) S.221, Zitat nach Anderson (1995) S.457.

¹³³⁾ Anderson (1995) S.461.

Politik⁽¹³⁴⁾. Lange definiert diesen neuen Aspekt der Integration als die Entwicklung eines "Neopluralismus" auf europäischer Ebene, der durch "vorübergehende Koalitionen zwischen interessierten Gruppen und Regierungen" charakterisiert sei⁽¹³⁵⁾. In diesem Sinne seien auch der Rat und die nationalen Minister Bestandteil dieser Prozesse⁽¹³⁶⁾. Anderson unterstreicht außerdem, daß die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat nicht nur Auswirkungen für die intergouvernementalen Verhandlungen hatte, sondern auch für die untere Verhandlungsebene. "Since interest associations can no longer count on the national veto in the Council to protect their interests, they have begun to seek out allies among their foreign counterparts ... to encourage the building of qualified majorities in the Council that are compatible with their interests"⁽¹³⁷⁾.

Den Einfluß, den die Integrationsinstitutionen in der unteren Verhandlungsebene gewinnen, unterstreichen Sandholz/Zysman am Beispiel der Kommission: Sie habe die Rolle von "*policy entrepreneur*" schon Anfang der 80er Jahre unter der Präsidentschaft von Gaston Thorn (1981-1985)⁽¹³⁸⁾ und in einer Initiative von Etienne Davignon in der Entstehung von zwei Programmen in der Informations- und Kommunikationstechnologie (ESPRIT und RACE) gespielt, was den entschiedenen Einsatz 1985 avancierte⁽¹³⁹⁾. Mit dieser Argumentation möge man die Rolle der nationalen Regierungen für die Outputs des Integrationsprozesses auch relativieren und, wie ich zeigen will, die eigene Dynamik der Integrationsinstitutionen nicht übersehen.

Kongruent damit behauptet Anderson, daß die Schlußfolgerung der Analyse von Moravcsik sich daraus ergebe, daß er als Ebene für seine Untersuchung die "*High Politics*", den Entstehungsprozeß der EEA, ausgewählt habe. "Since the EC is a treaty-based institution that privileges the national governments in the decision-making process, it is unsurprising that he paints a picture in which the member states dominate this portion of the landscape"⁽¹⁴⁰⁾. Umgekehrt sei die Arbeit von Cameron mehr an dem Inhalt der EEA interessiert und darüber hinaus "sketches a wider assortment of characters and contextual influences. The member governments retain a key role, but they are supplemented by supranational actors"⁽¹⁴¹⁾. Wenn man dementsprechend die zweite Ebene der Politik in der Gemeinschaft betrachtet, wird die Rolle der Integrationsinstitutionen auch zunehmend bewertet.

¹³⁴⁾ Peters (1992) S.116-117.

¹³⁵⁾ "Temporary coalitions of interest and governments" (Lange (1992) S.256, Zitat nach Anderson (1995) S.457).

¹³⁶⁾ Peters (1992) S.79.

¹³⁷⁾ Anderson (1995) S.456. Vgl. auch Sandholtz/Zysman (1989) S.116 und Peters (1992) S.122.

¹³⁸⁾ Cameron unterstreicht auch, daß viele Punkte der 1992er Initiative in dieser Zeit schon entworfen wurden (Cameron (1992) S.51-52).

¹³⁹⁾ Die Kommission hatte 12 europäische Firmen dieser Bereiche aufgerufen, neue Strategien zur Beantwortung der Herausforderung von Japan und USA zu finden, (Sandholtz/Zysman (1989) S.113-114).

¹⁴⁰⁾ Anderson (1995) S.446. Mutimer bezieht diese Behauptung auch auf die Arbeit von Keohane/Hoffmann (Mutimer (1994) S.40).

¹⁴¹⁾ Anderson (1995) S.447. Vgl. auch Peters (1992) S.117-119. Aber Cameron weist immerhin den intergouvernementalen Akteuren die entscheidende Rolle in der "Vermittlung" des supranationalen Drucks zu (vgl. dazu z.B. Cameron (1992) S.74).

Für Peters geschieht das insbesondere, wenn sich die *Issues* der europäischen Politik auf Aspekte wie "Regulation" konzentrieren. Der Grund dafür ist ein rein funktionalistisches Argument: Sie sind weniger umstritten, da sie "the advantage of obscuring who wins and who loses in the policies" haben, und außerdem werden sie stark fragmentiert in spezifischen "*policies areas*" behandelt⁽¹⁴²⁾. Peters bemerkt aber, daß sein Modell der bürokratischen Politik von den anderen Modellen zum institutionellen Verständnis der Gemeinschaft abweicht⁽¹⁴³⁾, weil die anderen mehr auf der politischen Rationalität der Entscheidungen nationalstaatlicher Akteure beharren, während er das große Ausmaß von Akteuren und Verhandlungen unterstreichen will. "Institutions do matter, but so do individual policymakers and informal understanding among the staff of the institutions"⁽¹⁴⁴⁾. Aber Peters will nicht eine einseitige Betrachtung des politischen Prozesses der EG/EU fixieren: "It may be that policymaking in the EC oscillates between large-scale politics and small-scale addition of regulation, and that no single model is able to capture all the motives and processes required to build Europe"⁽¹⁴⁵⁾.

Um den Reduktionismus der bestehenden Paradigmen zu überwinden, schlägt Anderson dann vor, den Fokus der Analyse nicht auf den von ihm als "*Big Bang*" genannten "Schüben" der Integration zu konzentrieren, da der so entwickelte theoretische Rahmen zeitlich und räumlich begrenzt werde⁽¹⁴⁶⁾ und die Komplexität des politischen Prozesses der EU, der sich besonders zwischen den großen Bargains alltäglich transformiere und weiterentwickle, nicht erfassen könne⁽¹⁴⁷⁾. Eine Erweiterung des Zeithorizontes hätte auch den Vorteil, daß man nicht von kurzen oder einzelnen Schwankungen in der Entwicklung der Integration beeinflusst würde, sondern den ganzen Kurvenverlauf erfassen könne⁽¹⁴⁸⁾. Mutimer fügte hier hinzu: "If the renewed integrative project is considered broadly, and the focus is on more than simply the specific treaty amendments of the 1987 Act, both federalism and neofunctionalism appear in a more favourable light"⁽¹⁴⁹⁾.

Dementsprechend versucht Mutimer die Aussagekraft des nicht deterministischen Spillover-Konzeptes zu revidieren. Unter Beachtung neofunktionalistischer Konzepte stellte er 1989 in seiner Analyse der EEA fest, daß das 1992er Programm einen Druck zur politischen Integration enthalte⁽¹⁵⁰⁾, der sich im Maastrichtvertrag ausdrücke⁽¹⁵¹⁾. In ähnlicher Weise erkennen Sandholtz/Zysman in der EEA einen Schub zu mehr

¹⁴²⁾ Peters (1992). S.119.

¹⁴³⁾ Peters bezieht sich spezifisch auf Föderalismus, insbesondere darauf, was er als "continental conceptions of federalism" definiert, und auf das Modell der "*European Polity*" (ebd. S.105-114). Diese beiden Darstellungen entsprechen in großem Maße dem, was hier als kooperativer Föderalismus analysiert wird.

¹⁴⁴⁾ Peters (1992) S.122.

¹⁴⁵⁾ Ebd. S.115. Ludlow stimmt hier überein (Ludlow (1991) ab S.129). Vgl. auch Warleigh (2000).

¹⁴⁶⁾ "In this view, both politics as usual and future grand bargains are extrapolations of the previous bargain" (Anderson (1995) S.456. Vgl. auch S.442).

¹⁴⁷⁾ Ebd. S.452. Corbey versucht, den Zeitabstand zwischen Integrationsschritten mit dem "dialektischen Funktionalismus" teilweise zu berücksichtigen. Sie konzentriert aber die Analyse auf die nationale Ebene (s.o.).

¹⁴⁸⁾ Mols (1996) S.17.

¹⁴⁹⁾ Mutimer (1994) S.40. Vgl. z.B. Bach (1993) S.236.

¹⁵⁰⁾ Mutimer (1989) S.95-100.

¹⁵¹⁾ Mutimer (1994) S.39-40.

Supranationalität, der den Prozeß neuer Bargains initiiert habe ⁽¹⁵²⁾. Die Autoren identifizieren in diesem Sinne vier *Issues* des Programms 1992 (Finanz- und Währungspolitik, Sozialpolitik und Regionaldistribution, Verteidigungspolitik und die Erneuerung des Gleichgewichtes zwischen nationaler und gemeinschaftlicher Entscheidungsfindung), in dem ein gemeinsamer Markt neue Verhandlungen und politische Maßnahmen erfordere. Merkel betrachtet auch die Rolle eines funktionalen Spillovers im Projekt 1992 für den freien Verkehr von Kapital, Personen, Waren und Dienstleistungen, der einen Druck für eine höhere Koordination in anderen politischen Bereichen, wie Währungs- und Steuerpolitik, Umwelt, Verbraucherschutz, Migration, oder für die Bekämpfung internationaler Kriminalität verursacht habe ⁽¹⁵³⁾. In diesem Punkt kritisiert Anderson Moravcsik. Ein zentrales Element der Analyse Moravcsiks ist die Akzentuierung der Fähigkeit der nationalen Regierungen, Spillover zu blockieren ⁽¹⁵⁴⁾. Anderson bemerkt daher: "There is also evidence that the single market initiative quickly 'spilled over' into concrete proposals for a common energy policy and into increased financial commitments and Community competencies in structural policy. The use of qualified majority voting in the Council of Ministers also soon expanded, albeit informally, beyond the limits established by the SEA" ⁽¹⁵⁵⁾.

Merkel beharrt aber auf einer Auffassung, die von den Supranationalisten auch allgemein akzeptiert wird: Weil die Art und Weise, wie die verschiedenen, neu zu verhandelnden Bereiche im Maastrichtvertrag integriert wurden, variiert, folgert er, daß die Umwandlung des Spillovers in Integrationsoutputs "deliberate action on the part of political actors" erfordert ⁽¹⁵⁶⁾. Auch Mutimer unterstreicht in ähnlicher Weise: "Regardless of the pressures for increased centralization within the community, the position of the member states is still sufficiently strong that substantial transfers of authority will depend upon the will of the governments involved" ⁽¹⁵⁷⁾.

Hier erscheint ein gewisser Konsens: Spillover bedeutet einen Druck, den die politischen Akteure zur Integration kanalisieren können. Umstritten bleibt aber der Grad der Unabhängigkeit der Akteure gegenüber dem Druck.

2.5. Schlußfolgerungen der Diskussion

Jenseits der Diskussion der richtigen Natur des Spillovers will ich hier die Rolle der Integrationsinstitutionen unterstreichen. Die Institutionen der Integration stellen eine Bühne für das Handeln nationaler Regierungen dar, auf der die Hauptakteure lernen, daß ihre Interessen konvergieren können. Sie entwickeln aber auch eine eigene Dynamik in den

¹⁵²⁾ Sandholtz/Zysman (1989) S.120-122.

¹⁵³⁾ Merkel (1993) S.21. Marks (1992) identifiziert auch ein "forced Spillover" im Fall der Strukturfonds (Anderson (1995) S.457).

¹⁵⁴⁾ Schutz der Souveränität als drittes Prinzip (Moravcsik (1991) S.43). Er meinte auch, daß die EEA weiteren Druck zur Währungsunion blockiert habe (S.69).

¹⁵⁵⁾ Anderson (1995) S.445.

¹⁵⁶⁾ Merkel (1993) S.21.

¹⁵⁷⁾ Mutimer (1994) S.30.

routinisierten Verhandlungen ⁽¹⁵⁸⁾. "Das geht nicht rätselhaft geheimnisvoll vor sich, sondern ist durch die funktionale Logik von Behörden und vergleichbaren Einrichtungen zu begründen. Wo Integrationsfunktionäre ... Eigeninitiativen entwickeln können, werden sie nach Kompetenzerweiterungen streben" ⁽¹⁵⁹⁾. Es handelt sich damit im Regelfall aber nicht um "substantielle Qualitätssprünge ... sondern um Ausweitungen bestehender Ansätze" ⁽¹⁶⁰⁾. Wie gesagt, wird die Rolle der nationalen Regierungen in den Hauptverhandlungen und Integrationsschritten unverzichtbar. Aber die gewonnene Dynamik ermöglicht es den Integrationsinstitutionen als Katalysatoren oder "Akzeleratoren" im Konvergenzprozeß zu fungieren.

An diese Schlußfolgerung will ich mich halten. Aber ich will auch einen weiteren Aspekt unterstreichen: Der politische Prozeß in der EU entwickelt sich einfach nicht in der Beziehung zwischen zwei klaren Ebenen, einer "europäischen" und einer nationalen, sondern es sind mehrere. In Ahnlehnung an die gerade dargestellten Autoren ordnet Peterson die Ebenen nach der Art von Entscheidungen ("*policy-making*"), die auf ihr getroffen werden. In jeden ist die Breite der betroffenen Akteure wie auch ihre Machtmöglichkeiten anderes. Er identifiziert drei Stufen: die supersystemische, wo "*history-making* Entscheidungen" getroffen werden, die systemische, wo "*policies*" verhandelt werden, und die subsystemische Stufe, auf der die Akteure mit den "täglichen" Aufgaben beschäftigt sind ⁽¹⁶¹⁾. Abhängig von den Autoren werden mehr oder weniger Akteure, mit mehr oder weniger Einflußmöglichkeiten, in verschiedenen Ebenen betrachtet.

Ungeachtet von diesem umstrittenen Aspekt will ich insbesondere die wachsende Bedeutung der unteren Verhandlungsebene hervorheben, die hier als "politische Unordnung" definiert wurde und die immer mehr an Bedeutung gewinnt. Als Ergebnis dieses Prozesses sehen Sandholtz/Zysman den Verlust des Monopols der Eliten in der Führung der Integration und die Einmischung der Massenpolitik in den Prozeß voraus ⁽¹⁶²⁾. Ob die Massenpolitik tatsächlich in den europäischen Fragen eingetreten ist, ist noch zweifelhaft. Aber die Entwicklung macht die Beziehungen zwischen subnationalen, transnationalen und supranationalen Akteuren und nationalen Regierungen noch komplizierter. Auch wird eine Aussage über den Autonomiegrad der Integrationsinstitutionen noch komplexer, wie ich im zweiten Teil dieses Kapitels (ab Punkt 4) analysiere. Als Folgerung für meine Arbeit liegt dann nahe, daß man mehr Akteure, Beziehungen und Ebenen im Legitimationsprozeß der Integration in Betracht ziehen sollte, als die Fassungen der ersten Integrationsschulen vorgestellt haben.

¹⁵⁸⁾ "Den Institutionen der Integration selbst kann ein erhebliches Eigengewicht zugunsten weiterer Dynamisierung innewohnen, d.h. sie selbst können einen einmal in Gang gesetzten und von ihnen institutionell mitgesicherten Integrations(Kooperations)prozeß durchaus vorantreiben" (Mols (1996) S.34).

¹⁵⁹⁾ Mols (1996) S.34.

¹⁶⁰⁾ Ebd.

¹⁶¹⁾ Peterson (1995) S.71-74. Vgl. auch Warleigh (2000) ab S.190. Er unterscheidet nicht aber die Ebenen nach der Art von Entscheidungen, sondern nach "*Issues*": Entstehung und Wesen der Integration, Vorgang des Systems und "*policy-output*" (Entscheidungstreffen).

¹⁶²⁾ Sandholtz/Zysman (1989) S.122 und S.127.

3. Zum Zustand der Theorie

Als Einführung in die Diskussion benutze ich hier eine Bestandsaufnahme von Bellers/Häckel. Zu bemerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, daß die Arbeit geschrieben wurde, bevor die neueren Beiträge erschienen sind. Meine Absicht ist es aber, sie als Referenzpunkt für die Erörterung der Lage der Integrationstheorie zu nutzen. Das Ziel der Bemühungen ist es darzulegen, welchen Sinn eine Erneuerung der Integrationstheorie (oder gar eine synthetische Integrationstheorie, wie von einigen Autoren vorgeschlagen wird) haben sollte.

3.1. Die Defizite der Integrationstheorie

In ihrer Bestandsaufnahme faßten Bellers/Häckel Ende der 80er Jahre die Defizite der Integrationsforschung in fünf Bereichen zusammen, die sie mit den folgenden Begriffen bezeichnen: Normativität, Selektivität, Hermetik, Prognostik und Integrationsbegriff⁽¹⁶³⁾.

Aus der **Normativität** folgern die Autoren, daß Integration am meisten mit positiven Auswirkungen gleichgesetzt wurde und daneben die Nachteile des Prozesses, wie Autonomie- und Demokratieverluste, Bürokratisierung und Immobilismus u.a. nur selten Berücksichtigung fanden. Wegen der **Selektivität** der orthodoxen Theorien hätten sie Integrationsprozesse, Mechanismen und auch internationalen Organisationen, die sich in keines ihrer Schemen gut einpaßten, nicht betrachtet. Mit **Hermetik** meinen die Autoren, daß die Integrationsschulen sich einkapselten. Sie konnten sich nicht durch einen Dialog mit den Nachbardisziplinen verbessern⁽¹⁶⁴⁾. Die Tendenzen der neueren Beiträge über Integration in Westeuropa orientieren sich an einer Überwindung dieser drei Defizite, auch wenn sie nicht völlig ausgeschlossen sind.

Mit dem Begriff **Prognostik** meinen die Autoren Probleme im Bereich der Prognosen, die von der Theorie abgeleitet wurden. Bellers/Häckel bemerken, daß alle Integrationstheorien mehr oder weniger den Anspruch erheben, Fortschritte des Integrationsprozesses prognostizieren zu können. Spezifisch richten Bellers/Häckel ihre Kritik an den Neofunktionalismus, da seine Vertreter ihre Prognosen hinter den Vorgaben bestimmter Bedingungen versteckt hätten, um damit das Risiko der Fehlprognose zu vermeiden. Hier beklagen Bellers/Häckel, daß die Theorie nicht spezifische "Zeiträume" und "Schwellenwerte" als verbindlichen Maßstab für Integrationsfortschritte angegeben hätte. "Ohne einen solchen Maßstab bleiben Aussagen über Ursachen und Wirkungen, über integrative Faktoren und Integrationsgrade beliebig"⁽¹⁶⁵⁾. Sie verbinden diese von ihnen als Mängel betrachteten Verfahren mit der "ungenügenden Präzision des Integrationsbegriffs". Das ist für Bellers/Häckel das erste ungelöste Problem der Theorie. In diesem Sinne beklagen sie, daß in allen Versuchen nicht eindeutig geklärt wurde, ob mit "internationaler Integration"

¹⁶³⁾ Bellers/Häckel (1990) S.304-305. Vgl. auch Bellers (1993b) S.220.

¹⁶⁴⁾ Die "Einseitigkeiten" wirkten sich nicht gerade förderlich auf die Theoriebildung aus (Mols (1996) S.19).

¹⁶⁵⁾ Bellers/Häckel (1990) S.305.

ein Zustand oder ein Prozeß beschrieben werde. Insbesondere kritisieren Bellers/Häckel, daß es unklar oder unausgesprochen geblieben sei, ob Integration als intergouvernemental oder supranational, als konföderal oder bundesstaatlich oder als Überwindung oder Herausbildung von Staaten und Nationen u.a. verstanden werden solle⁽¹⁶⁶⁾. Im Grunde genommen beklagen sie, daß die Theorien keine klaren und spezifischen Definitionen und Prognosen hergestellt hätten. Diese Ansicht werde ich im folgenden Abschnitt erörtern.

Es geht hier für Bellers/Häckel um die Präzisierung des Forschungsgegenstandes als zukünftige Aufgabe der Theoriebildung. In diesem Sinne verstehen sie es als "unerträglich", daß der gegenwärtige Zustand der EU nicht von den Wissenschaftlern angemessen beschrieben werden kann⁽¹⁶⁷⁾. Außerdem postulieren die Autoren als Anforderung an die Theoriebildung "die Integration der Integrationstheorie": die Integrationstheorie solle selbst integriert werden⁽¹⁶⁸⁾.

3.2. Zu einer "umfassenden Integrationstheorie"⁽¹⁶⁹⁾

Den Sinn einer umfassenden Integrationstheorie will ich bezüglich dreier Schwerpunkte diskutieren: Prognosen, die möglichen Wege zur Integration der Integrationstheorie und die Rolle der europäischen Integration in diesem Versuch.

Die Probleme im Bereich von *Prognostik* scheinen zur Zeit nicht überwunden zu sein⁽¹⁷⁰⁾, obwohl die Wissenschaftler das Risiko erkennen und vorsichtig verfahren, wenn sie sich an die Aufgabe begeben. Es sieht so aus, daß der Wert und der Entwicklungsgrad einer Theorie von ihrer Fähigkeit zu prognostizieren abhängig sind. Das Paradebeispiel für die Herstellung eines solchen Maßstabes ist die oft wiedergegebene Klage, daß keine Theorie die "stops and goes" der Integration prognostizieren konnte⁽¹⁷¹⁾. Auch wenn Keohane/Hoffmann selbst bezweifeln, daß strategisches Handeln des Staates vorhersehbar wäre, kritisieren sie trotzdem, daß die traditionellen Integrationstheorien die Wiederbelebung der Integration nicht vorhergesehen haben⁽¹⁷²⁾. Umgekehrt meint Mutimer, daß die Fehler in der Prognose nicht die Theorie falsifizieren, sondern die daran geknüpften Erwartungen ändern sollten, weil man schnell von der Theorie enttäuscht werde, wenn man eine solche spezifische Voraussage erwartet⁽¹⁷³⁾. Dementsprechend schlägt er eine nicht-deterministische Interpretation der Wissenschaftsphilosophie vor: Verstehen statt Prognostizieren sollte das Ziel der Wissenschaftler sein⁽¹⁷⁴⁾.

¹⁶⁶⁾ Ebd. S.304.

¹⁶⁷⁾ Ebd. S.306.

¹⁶⁸⁾ Ebd. S.307. Vgl. auch Bellers (1993b) S.220.

¹⁶⁹⁾ Bellers/Häckel (1990) S.307.

¹⁷⁰⁾ Immerhin schlägt Bellers 1993 vor, Abstand "von voreiligen Prognosen" zu nehmen (Bellers (1993b) S.220).

¹⁷¹⁾ Zum Beispiel Corbey (1995) S.253. Vgl. auch Frei (1985) S.127.

¹⁷²⁾ Mutimer (1994) S.41.

¹⁷³⁾ Mutimer (1994) S.42. Vgl. auch Mols (1996) S.14-15.

¹⁷⁴⁾ Mutimer bezieht sich hier auf Hollis/Smith (1991). Auf den allgemeinen Zerfall des Determinismus weist Mutimer bei Davies/Gribbin (1993) hin. Ähnliche Kritik gegen die Übernahme der Naturwissenschaft als Modell der Theoriebildung in Mols (1996) S.17-18.

In bezug auf die Bedeutung einer *umfassenden* Integrationstheorie bemerken Bellers/Häckel, daß kein Ansatz endgültig desavouiert wurde ⁽¹⁷⁵⁾, und deshalb ein dichotomisches Denken irreführend sei, da "weitaus wahrscheinlicher" wäre, daß "beide Faktorenstränge" zusammenwirken. "Die Bemühung der Theoretiker müßte sich deshalb darauf richten, die verschiedenen Ansätze, die derzeit unverbunden nebeneinander stehen, wieder zusammenzuführen" ⁽¹⁷⁶⁾. Sie beziehen sich damit auf die Dichotomie Föderalismus - Funktionalismus, aber man kann diese Behauptung auch auf die heute vorherrschende Dichotomie zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus anwenden ⁽¹⁷⁷⁾.

Hier ist zu bemerken, daß in den erneuten Anstrengungen um Theoriebildung die alten einfachen Ansichtsweisen entweder des Realismus oder eines optimistischen Neofunktionalismus teilweise verlassen wurden. Die Autoren versuchen jetzt, verschiedene Perspektiven, in Kombinationen oder Synthesen, zu nutzen ⁽¹⁷⁸⁾ und die älteren elitentheoretischen Ansätze des Neofunktionalismus mit systemtheoretischen Sichtweisen zu verbinden ⁽¹⁷⁹⁾.

Aber es wird manchmal schwierig, manche Elemente zu versöhnen, wie z.B. die Frage, ob die Mitgliedsstaaten gleichzeitig entweder eine autonome Rolle spielen oder ob sie Gefangene in einem Integrationsprozeß sind ⁽¹⁸⁰⁾. Um dieses Dilemma in Bezug zu meinen Leitfragen zu setzen, könnte man das Problem so beschreiben: Die Diskussion fängt an, wenn man versucht zu präzisieren, wie viel Autorität durch die Integrationsinstitutionen oder durch die Nationalregierungen ausgeübt wird. Die Ausübung von Autorität auf europäischer Ebene sei in dieser Fassung als ein Null-Summen-Spiel zu verstehen, d.h. alle Autorität, die der Kommission zugeschrieben würde, würde als ein Verlust der Autorität der nationalen Regierungen verstanden oder umgekehrt. Eine so gestellte Frage wird von Anderson als eine Beharrung auf den konventionellen Annäherungen (entweder Neofunktionalismus oder Intergouvernementalismus) kritisiert ⁽¹⁸¹⁾. Eine einfache Rehabilitierung von Neofunktionalismus und/oder Intergouvernementalismus schließt sich aus ⁽¹⁸²⁾: "Typically, these frameworks serve as twin theoretical lighthouses illuminating diametrically opposed shoals of faulty premises and poor analytical capabilities ... As exemplified in the debates

¹⁷⁵⁾ Deswegen schlägt Mutimer vor, daß Bedeutung und Beiträge des Föderalismus und des Funktionalismus in einer notwendigen Erneuerung der Theoriebildung nicht verlorengehen sollten. Er fürchtet, daß in den theoretischen Rahmen von Keohane/Hoffmann und Moravcsik diese Möglichkeit besteht (Mutimer (1994) S.40).

¹⁷⁶⁾ Bellers/Häckel (1990) S.307.

¹⁷⁷⁾ In meiner Arbeit liegt es schon nahe, daß der Föderalismus im Grunde genommen die Integration als supranational versteht. Darüber hinaus bestehen mehr Verknüpfungsmöglichkeiten zwischen Neofunktionalismus und Föderalismus als zwischen Föderalismus und Intergouvernementalismus.

¹⁷⁸⁾ Corbey (1995) S.262, Anderson (1995) S.444. Vgl. auch Peterson (1995) ab S.71.

¹⁷⁹⁾ Von Beyme (1994) S.33. Außerdem erkennt von Beyme in den Arbeiten von Deutsch eine mögliche Verbindung zwischen handlungstheoretischen Ansätzen und einer kybernetischen Variante der Systemtheorie (ebd. S.30).

¹⁸⁰⁾ Corbey (1995) S.262. Angesicht dieser Schwierigkeiten schlägt Warleigh vor, beide "Makrotheorien" absolut beiseite lassen, eine Position, die hier nicht unterstützt wird (vgl. Warleigh (2000) ab S. 181).

¹⁸¹⁾ Anderson (1995) S.452. Vgl. auch S.455: "When employed in this manner, they (neofunctionalism and intergovernmentalism) are little more than pale reflections of their former selves, cast almost exclusively in terms of the relative importance of national versus supranational actors".

¹⁸²⁾ Ebd. S.457

over the SEA, these theoretical parameters produce narrow puzzles and lead to conclusions that differ any at the margins and that lack empirical and theoretical reach" (183).

Außerdem stellt sich die Frage, ob die Integrationstheorie tatsächlich die dargestellte Dichotomie überwinden könnte. Von Beyme bemerkt diesbezüglich, daß die Suche der Integrationsforschung "hin und her" zwischen System- und Handlungsansätzen die allgemeine Lage der Politikwissenschaft widerspiegelte (184). Wenn der Theorieaufbau der Disziplin das Problem nicht gelöst hat, dann ist die Aufgabe noch schwieriger für einen einzelnen Bereich.

Es stellt sich auch die Frage, ob der Preis einer Suche nach einer umfassenden Integrationstheorie sich als zu hoch erweisen könnte. Wie in dem Fall der Regimetheorie und des Neoinstitutionalismus und seiner Anpassung zwischen Realismus und Funktionalismus entsteht hier das Problem der "Quadratur des Kreises" (185). Man sollte dann nach anderen Wegen suchen.

In diesem Sinne bemerken Bellers/Häckel selbst, daß ein möglicher gesicherter Weg zu einem neuen Paradigma sei, die vorhandenen Erklärungsversuche der westeuropäischen Integration durch eine induktiv-empirische Aufgabe in einem neuen "Theorie-Mosaik" zusammenzusetzen, statt von einem "*grand design*" auszugehen (186).

Diese Strategien der Theoriebildung werden von Mols vertreten (187). Er greift die in 40 Jahren der Theoriebildung gewonnenen Elemente auf und unterteilt sie in zwei Gruppen. Die dynamischen Elemente der Integrationsprozesse werden von Mols unter pragmatischen Gesichtspunkten in drei Variablenbündel eingeordnet: Akteure (wie große Persönlichkeiten, Regierungen, "*think tanks*", Integrationsinstitutionen, binnengesellschaftliche Gruppen und ihre transnationale Verklammerung, und externe Akteure), strukturelle und situationelle Variablen (wie z. B. Pluralismus, gesellschaftlicher Entwicklungsgrad und politische oder ökonomische Konjunkturen), und Perzeptionsvariablen (darin Kosten-Nutzen-Überlegungen, Ausweitungen begonnener Zusammenarbeit und Bedrohungsperzeptionen) werden analysiert.

In dieser Analyse werden die von ihm betrachteten Variablenbündel nicht in einem fixierten Prozeßmodell oder als unabhängig, intervenierend oder abhängig erklärt. "Je mehr man dabei ... in die Zuordnungsversuche systematischer Input-output und feedback-Modelle kam, um so deutlicher stellte sich ein Kreislaufdenken ein, bei dem sich die Unterscheidung zwischen Impuls und Ergebnis relativiert" (188). Es geht darum, es empirisch offen zu lassen, welche die abhängige oder unabhängige Variable ist. Die Frage nach Kausalitäten sei nur empirisch zu beantworten (189), d.h. abhängig von konkreten Integrationsvorgängen unter bestimmten zeitlichen Bedingungen (190).

¹⁸³⁾ Ebd. S.455.

¹⁸⁴⁾ Von Beyme (1994) S.29

¹⁸⁵⁾ Meyers (1989) S.10 und Keck (1991) S.642. Vgl. Kapitel II.

¹⁸⁶⁾ Bellers/Häckel (1990) S.299. Vgl. auch die Bedeutung einer "synthetic theory of European integration" für Mutimer (Mutimer (1994) S.40) und die "*framework approach*" von Peterson (1995).

¹⁸⁷⁾ Mols (1996) ab S.30.

¹⁸⁸⁾ Mols (1996) S.30.

¹⁸⁹⁾ Mols (1996) S.58.

¹⁹⁰⁾ Bellers/Häckel fordern dazu: "Aufgabe der Forschung wäre es daher, ... historisch und/oder empirisch zu

Die strukturellen Elemente der Integration werden von ihm in einem geschichteten Modell regionalen Zusammenwirkens und mit Hilfe der drei Dimensionen der Integrationsprozesse, die Frei zusammenfaßt (¹⁹¹), analysiert. Sie vernetzen sich so, daß Fortschritte in einer Dimension von entsprechenden Fortschritten in anderen begleitet werden, um von Integration reden zu können. "Umfassende, ihren Namen verdienende Integration findet erst statt, wenn Politik und Kultur und Öffentlichkeit und Wirtschaft zusammenspielen" (¹⁹²).

Der Horizont der Theoriebildung (einer "umfassenden Integrationstheorie") sollte aber nicht nur zeitlich, sondern auch regional erweitert werden, um die Gefahr des Eurozentrismus zu vermeiden. In der Tat hat die faktische Bindung des wissenschaftlichen Interesses an das sich formierende Westeuropa "die gleichzeitige Bindung an dessen Organisations- und Funktionsformen sowie an die realiter ablaufenden Konjunkturen dieser Integration" bedeutet (¹⁹³). War diese methodologische Entscheidung in der 50er Jahren gerechtfertigt, kann man es sich aber heutzutage "nicht mehr leisten, Kooperation und Integration primär aus der europäischen Anschauung zu diskutieren, weil man damit schlicht an der politischen Lebenswirklichkeit des ausgehenden 20. Jahrhunderts vorbeidächte" (¹⁹⁴), d.h. man sollte über Westeuropa hinaus zu anderen Teilen der Welt übergehen, die auch Integrationsverfahren haben.

Bellers/Häckel unterstreichen den Punkt: Die EU könne nicht die "alleinige Bezugsgröße" der Theoriebildung sein. Sie sei auch nur eine, "doch keineswegs die dominierende Komponente" der verdichteten transnationalen und zwischenstaatlichen Beziehungen, die die heutige internationale Welt charakterisieren. Aber die Autoren meinen, daß dieser Zustand sich in Europa "exemplarisch" entfalten würde (¹⁹⁵). Wenn die Entwicklung in Europa so betrachtet wird, dann stellt sich die Frage, ob die Integration in der EU wieder als das Paradebeispiel für Integration von der Theoriebildung benutzt werden könnte (mit dem Risiko, daß die anderen "Verdichtungen" wieder in den Rang der "funktionellen Äquivalente" gedrängt werden).

Als einen Ausweg, um diese Gefahr zu vermeiden, schlage ich vor, auf das Verständnis von der EU als "Sonderfall" zurückzugreifen. Ein solches Verfahren hat mindestens zwei Vorteile. Zuerst besteht in diesem Punkt ein einheitlicher allgemeiner Konsens zwischen einer breiteren Palette von Autoren, die sich mit der westeuropäischen Gemeinschaft beschäftigt haben (¹⁹⁶). Wenn zweitens der einzigartige Status der EU

bestimmen, wie die Faktoren in jedem einzelnen Fall aus welchen Gründen so und nicht anders ausgeprägt und gewichtet sind, um darauf aufbauend dann weitergehende theoretische Generalisierungen zu wagen"

(Bellers/Häckel (1990) S.307).

¹⁹¹) Die institutionelle, die sozialpsychologische und die Dimension der Transaktionen (Frei (1985), s.o.).

¹⁹²) Mols (1996) S.75.

¹⁹³) Mols (1996) S.15. Man kann sagen, daß der Ablauf der Integration in Westeuropa die "*stops and goes*" der Theoriebildung erklären.

¹⁹⁴) Mols (1993) S.17.

¹⁹⁵) Bellers/Häckel (1990) S.307.

¹⁹⁶) Wie schon Keohane/Nye (1975) die EG als "Sonderfall" bewertet haben, erneuern Keohane/Hoffmann (1991) die "distinctiveness" der Gemeinschaft innerhalb der gegenwärtigen internationalen Organisationen

angenommen wird, soll man dann auch akzeptieren, daß man aus der exklusiven Betrachtung eines einzigen und einzigartigen Falles keine Allgemeingültigkeit erhebenden Regeln und Theorien gewinnen kann⁽¹⁹⁷⁾. Im Kontrast zu diesem außergewöhnlichen Objekt würden sich die Begriffe und die Instrumentarien der Theorie als ungenügend erweisen, ihre Defizite als größer empfunden werden und die Gefahr bestehen, daß die Theoriebildung wieder paralysiert werde. Dementsprechend sollte hier auch nicht eine Klassifizierung des Sonderfalls EU unternommen werden, da Klassifizierungen nur aus Regelmäßigkeiten gewonnen werden können. Die EU könnte dann als Idealtypus oder Referenzpunkt für die theoretischen Bemühungen dienen⁽¹⁹⁸⁾, der Horizont der Theoriebildung sollte jedoch immer für die anderen, real existierenden Integrationsmechanismen offen bleiben. Damit könnte eine gemeinsame Fragestellung in den empirischen Arbeiten rund um die Welt gewährleistet werden, was von Bellers/Häckel gefordert wird⁽¹⁹⁹⁾. Aber bezüglich der EU dürften immer noch Schwierigkeiten bestehen, um "den ganzen Elefant" erfassen zu können⁽²⁰⁰⁾.

3.3. Die Erweiterung der Untersuchungsagenda und der Rahmenanalysen

Um die Gefahr, die Theorie wieder auf einem "*grand design*" aufzubauen, zu vermeiden, und gleichzeitig die "*fluid political dynamics*" der Integration richtig zu erfassen, schlägt Anderson eine Erweiterung der Researchagenda vor⁽²⁰¹⁾.

Die Anwendung von zwei älteren Untersuchungsverfahren könne die heute geltende Agenda schon verbessern. Zuerst sollte man die vergleichenden Methoden anwenden. Hier bemerkt Anderson die Schwierigkeiten, aufgrund ihrer Besonderheiten einen mit der EU vergleichbaren Fall zu finden. Aber er schlägt zwei mögliche Alternativen vor. Eine sei die Anwendung von Konzepten der föderalistischen Literatur, um die EU mit einen "*conceptual reference point*" zu vergleichen, obwohl sie keine föderalistische Einheit sei. "In certain arenas it contains treaty-based federal arrangements. Thus, political process and outcomes in federal polities and the Community are broadly comparable"⁽²⁰²⁾. Der zweite Ausweg sei, sie mit sich selbst zu verschiedenen Zeitpunkten zu vergleichen.

(Keohane/Hoffmann (1991) S.11). Ähnlich Hrbek (1994) S.133-134, Kohler-Koch (1990) S.123, Holsti (1995) S.377 und Lepsius (1993b) S.281.

¹⁹⁷⁾ Etwa so von Holsti beschrieben. Bei der EU handele sich um eine "entirely new entity that almost defies categorization" (Holsti (1995) S.378).

¹⁹⁸⁾ Etwa Gehring (1994).

¹⁹⁹⁾ Bellers/Häckel (1990) S.307. Als ein Beispiel dafür kann man die Arbeit von Mols (1996) nahelegen: Durch ein pragmatisches Verfahren erstellt er einen Rahmen, der aufgrund der Betrachtung von verschiedenen, am meisten aus europäischer Erfahrung entwickelten Theorieansätzen gebildet wird, und der es ihm ermöglicht, die Integration in zwei unterschiedlichen Kontinenten zu vergleichen.

²⁰⁰⁾ Schumann (1991), Puchala (1972).

²⁰¹⁾ Anderson bemerkt, daß Keohane/Hoffmann (1991) die Notwendigkeit einer Erweiterung der Perspektiven erkennen, aber dieser Vorschlag sei in ihrem Buch nicht weiterentwickelt (Anderson (1995) S.457).

²⁰²⁾ Anderson (1995) S.452. Er geht hier von der Arbeit von Sbragia (1992) aus. Anderson unterstreicht, daß Scharpf (1985) diese Methoden angewendet habe und daß die "föderale Analogie" schon von W. Wallace (1983) vorgeschlagen, aber nicht entwickelt sei. Warleigh verbindet auch die Tradition des vergleichenden Regierungslehrers mit der konföderalen Theorie, die er aber nicht als Gegensatz zum Föderalismus versteht (Warleigh (2000) S.183-185).

Das zweite Untersuchungsverfahren sei die kontrafaktuale Analyse⁽²⁰³⁾. Diesbezüglich bemerkt Anderson, daß mit dieser Methode die Auswirkungen der supranationalen Organisationen gemessen werden könnten. Zum Beispiel könnte man den Verlauf der Integration in den 50er Jahren, als diese Institutionen noch nicht entwickelt waren, mit den Verhandlungen um die EEA in den 80er Jahren vergleichen⁽²⁰⁴⁾.

Insbesondere empfiehlt Anderson die Erweiterung der Agenda durch vier neue Perspektiven, die die alten Paradigmen überwinden sollten⁽²⁰⁵⁾.

Die erste neue Perspektive sei die "challenge-response"-Analyse. Wie hier schon dargestellt wurde, wurde sie mehrmals auf die Integration in Europa angewendet wurde. Aber Anderson sieht weitere Anwendungsmöglichkeiten. Anderson schlägt z.B. vor, mit dieser Analyse zu untersuchen, warum Antworten auf die Herausforderungen der 80er und der 90er Jahre mit ganz unterschiedlichen Geschwindigkeiten gegeben wurden⁽²⁰⁶⁾.

Zum zweiten betrachtet Anderson die Möglichkeit der Theorien der strategischen Entscheidung in kollektiven Situationen. Sandholtz/Zysman haben schon einige Grenzen ihrer Anwendungen signalisiert: Eine Spezifizierung und genaue Berechnung aller alternativen Outcomes und ihres Rangs, die die Akteure der EU in einer gemeinsamen Aktion haben, seien für den Beobachter schwierig vorauszusehen. Mit dieser Methode könnten auch nicht die Anpassungen der Strategien der Akteure während der Verhandlungen erfaßt werden⁽²⁰⁷⁾. Außerdem akzentuieren Sandholtz/Zysman, daß eine zweite Ebene für die Analyse bestehe, was die Berechnung der Optionen und Interrelationen noch komplizierter mache⁽²⁰⁸⁾. Anderson unterstreicht aber, daß seine Anwendung auf die EU neue Rätsel aufwerfe, die zu Erweiterungen der Researchsagenda führten⁽²⁰⁹⁾.

Die dritte Möglichkeit besteht in der "*policy network analysis*". Nach der Auffassung Andersons entstehen Netzwerke um spezifische "*policies-areas*" herum und binden öffentliche und private Organisationen. Die Bindungen ergeben sich aus einer wechselseitigen Abhängigkeit von Ressourcen zwischen den Teilnehmern des Netzes. Die Akteure versuchen ihre Ziele durch formell oder informell geregelten Ressourcenaustausch mit anderen Akteuren des Netzwerkes zu erreichen und in dieser Form an den Abhängigkeitszustand

²⁰³⁾ Anderson weist dazu auf Fearon (1991) hin (Anderson (1995) S.454-455).

²⁰⁴⁾ Hier richtet Anderson seine Kritik gleichermaßen gegen die Arbeiten von Sandholtz/Zysman und von Moravcsik: Die Bedeutung der Kommission in den Verhandlungen sei mehr zugeschrieben als empirisch getestet (Anderson (1995) S.454 und Fn.39).

²⁰⁵⁾ Ebd. S.442-443.

²⁰⁶⁾ Ebd. S.458.

²⁰⁷⁾ "Game models of the international interactions involved in 1992 cannot possibly capture the political dynamics that matter" (Sandholtz/Zysman (1989) S.107). Ähnlich bezweifeln Keohane/Hoffmann, daß das strategische Handeln des Staates vorausgesehen werden könnte, "insofar as optimal action changes depending on each party's perception of the expectations of other" (Keohane/Hoffmann (1991) S.34 Fn.6).

²⁰⁸⁾ "Imposing European decisions on domestic politics requires domestic political action by national executives" (Sandholtz/Zysman (1989) S.107).

²⁰⁹⁾ Die erste Anwendung dieser Methode von Garrett (1992) führte ihn zur Untersuchung der Erklärungskraft der Ideen und Institutionen in der internationalen Politik in einem zweiten Versuch (Garrett/Weingast (1993)). Andere Erweiterungen ergeben sich aus der Arbeit von Tsebelis (1994) (Anderson (1995) S.459).

anzupassen⁽²¹⁰⁾. Da Änderungen in den Regeln oder in den Ressourcen eines Netzwerkes seinen Wandel verursachen, wurden beispielsweise Änderungen entweder in der internationalen Umgebung oder in der Innenpolitik benutzt, um die Umgestaltung der Gemeinschaft zu erklären. In diesem Sinne bedauert Anderson, daß Keohane/Hoffmann diese Analyse nur als eine "Metapher" angewendet haben und das Vorhaben nicht weitergeführt hätten⁽²¹¹⁾. Anderson schlägt vor, mit der Netzwerkanalyse die Beziehungen zwischen den horizontalen Netzwerken und den zahlreichen vertikalen Netzwerken, die sich in der EU entwickeln, zu beleuchten und so die Mechanismen zu untersuchen, die die alltägliche Politik und die "*High Politics*" der Gemeinschaft verbinden. In dem Maße, in dem die Änderungen in den vertikalen Netzwerken nicht den Entscheidungen in den horizontalen zugeschrieben werden können, könne man die Spezifiziertheit der alltäglichen Politik der Gemeinschaft und insbesondere ihren Grad an Unabhängigkeit messen⁽²¹²⁾.

Die vierte neue Perspektive, um die Researchsagenda der Integrationsforschung zu verbessern, liegt für Anderson im Neoinstitutionalismus. Anderson bemerkt, daß sein Ausdruck in Form der "*rational-choice*"-Analyse, wie er sich im Neoliberalismus ausdrückt, eine wichtige Annäherung mit akteurzentrierten Sichtweisen ermöglicht⁽²¹³⁾. Der Autor unterstreicht dann, daß hier die Wandlung und Kontinuität der Institutionen mit der Wandlung der Präferenzen von Akteuren (und die Grenzen und Möglichkeiten für ihre Strategien) in Verbindung gesetzt werden könnten⁽²¹⁴⁾. Dahingehend schlägt er vor, durch das neoinstitutionalistische Konzept von "*path dependence*" die Auswirkungen eines großen Bargains auf die institutionelle Ordnung der EU festzustellen und darüber hinaus den Einfluß einer Verhandlung auf die Entwicklung der nächsten zu prüfen. Anderson schlägt hier vor, auch die Auswirkung der Integrationsinstitutionen auf entscheidende nationale Akteure zu untersuchen⁽²¹⁵⁾.

Warleigh betont auch, daß beide "Mikrotheorien" sich zusammen ergänzen: "By explaining behaviour based on rules, cultures or moral/political conviction, new institutionalism also complements understandings of actor motivation derived from policy networks theory on resource dependencies ... Moreover, the two approaches categorize Union policy-making as a process of variable and varied dynamics, focusing on the EU as a system of governance (rather than a regime) in which the interactions of institutions and actors are all-important"⁽²¹⁶⁾. In diesem Sinne meine Warleigh, daß die Anwendung beider Perspektiven den ganzen Entscheidungsprozeß der Union erklären könnte, ungeachtet dessen ob es um "fundamentale Bargains" oder alltägliche Politik geht. "Nonetheless, the way in which these

²¹⁰⁾ Ebd. S.460. Vgl. dazu Rhodes (1988).

²¹¹⁾ Anderson (1995). Vgl. dazu Keohane/Hoffmann (1991) S.10. In diesem Sinne unterstreicht Warleigh, daß Peterson die politische Netzwerkanalyse weiter auf die EU angewendet hat (Warleigh (2000) S.178).

²¹²⁾ Anderson (1995) S.461.

²¹³⁾ Vgl. dazu auch von Beyme (1994) S.29.

²¹⁴⁾ Anderson (1995) S.461.

²¹⁵⁾ "Key domestic political actors" (Anderson (1995) S.462-464).

²¹⁶⁾ Warleigh (2000) S.179-180.

decisions are made is not qualitatively different even if the outcomes can be. In both cases, bargaining, coalition building and consensus formation are necessary ... In the absence of a hegemon, networks need to be built no matter what type of decision is being made" (217). Aber Warleigh unterstreicht auch, daß auch die Verbindung von diesen zwei Perspektiven nicht die ganze Entwicklung der EU erklären könnte. Dafür sind weitere Mikrotheorien immer nötig.

Wie gesagt will Anderson mit seinen Vorschlägen vermeiden, daß sich die erneute Integrationstheoriebildung in eine Suche nach einem "*single theoretical framework*" wandelt. In diesem Sinne bringt Anderson noch mehrere Steine für die von Bellers/Häckel vorgeschlagene Strategie des "Mosaiks". Wie Anderson betont, hat sich die Suche nach einem einzelnen theoretischen Rahmen oder nach orthodoxen Synthesen zwischen divergenten Elementen als die Suche nach dem "heiligen Gral" erwiesen (218). Diesbezüglich unterstreichen Sandholtz/Zysman, daß die konkurrierenden Erklärungen nicht als Alternativen betrachtet werden sollten. "Competing explanations often represent different types of explanation, different levels of analysis. In the end, it is not a matter of which one is better, but of whether the right questions are being asked" (219).

Als Schlußfolgerung dieses Teiles des Kapitels will ich unterstreichen, daß Elemente und Ideen für einen zeitgemäßen Ausbau der Integrationstheorie durchaus existieren, und die Autoren vorangehen. Aber eine einheitliche und allgemein akzeptierte Beschreibung des Prozesses, der sich in der westeuropäischen Integration entfaltet, ist trotzdem problematisch. Die Integration in Westeuropa läßt sich nicht aus einer einheitlichen Sicht beschreiben, da sie ein mehrdimensionales Phänomen darstellt. Es wird schwierig, sie auf eine kleinere Zahl von Variablen zu fixieren oder sie nur auf der Ebene der Institution und/oder Akteure zu beschreiben, insbesondere weil sie ein dynamischer, vielseitiger und auf verschiedenen Ebenen stattfindender Prozeß ist (220). Trotz dieser Behauptung wird im letzten Teil des Kapitels versucht, zumindest den großen Rahmen der Diskussion über das Wesen der EU zu schildern, um ihn später in Verbindung mit Legitimation und Demokratie zu erläutern.

4. Das Wesen der EU: zwischen Staatenbund und Bundesstaat

Die Diskussion über den Zustand der Integrationstheorie soll jetzt auf die Frage der demokratischen Legitimität der Europäischen Gemeinschaft angewendet werden. Aber die Theorie hat keine endgültige Antwort auf die Frage, wo genau die durch Integration aus

²¹⁷⁾ Ebd. S.180.

²¹⁸⁾ "A unified field theory of European integration" (Anderson (1995) S.465).

²¹⁹⁾ Sandholtz/Zysman (1989) S.127. In diesem Sinne würdigt Warleigh die Arbeit von Peterson (1995): "Peterson sets out the framework approach, in which individual theories are assigned different functions in the explanation/prediction attempt; no theory is sufficient in itself, but taken together they offer an understanding of the Union" (Warleigh (2000) S.174). Warleigh folgt ein ähnlich Strategie.

²²⁰⁾ In diesem Sinne erklärt Corbey den Unterschied zwischen den konkurrierenden Paradigmen der Integration dadurch, daß sie das Interesse der Analysen entweder auf staatliche oder nicht-staatliche Akteure und gleichzeitig entweder auf die nationale oder auf die europäische Ebene fokussieren (Corbey (1995) S.255).

Nationalstaaten erhobene (Teil-)Souveränität angegliedert wurde ⁽²²¹⁾. Wenn Demokratie die Kontrolle durch die Beherrschten über die Beherrschenden bedeutet, dann bleibt die Frage offen, wer und wie in der Integration kontrolliert werden sollte, um diese Dimension der Demokratie auf europäischer Ebene zu garantieren.

Wenn die Integration in der EU als ein Prozeß zur Bildung supranationaler, teilweise autonomer Institutionen erfaßt wird, die die aus den Nationalstaaten transferierte Souveränität im Rahmen einer föderalen Struktur ausüben dürfen, sollte man auch an eine Art von "supranationaler Demokratie" denken. Wenn, trotz aller Begrenzungen für die Autonomie der Staaten, die Nationalregierungen als wichtigste Akteure dieser supranationalen Institutionen erfaßt werden können, die die Souveränität "im *Pool*" ausüben, dann stellt sich die Frage, ob die heute auf nationaler Ebene existierenden demokratischen Kontrollen für das Handeln und Verhandeln der Regierung in diesem Prozeß noch zeitgemäß sind. Eine weitere, noch kompliziertere Frage ergibt sich, wenn man die Ausübung der transferierten Souveränität in einem komplizierten und diffusen Netzwerk von supranationalen, transnationalen, nationalen und subnationalen Akteuren erfaßt, wie gerade dargestellt wurde: Wie kann man diese Art der Ausübung von Souveränität unter demokratische Kontrolle bringen? Wie bereits erwähnt wurde, ergibt sich aus der Theoriebildung für die EU kein eindeutiges Vorstellungsschema, um diese Fragen beantworten zu können. Aber in jedem Fall sind die Herausforderungen für die Demokratie offensichtlich.

Die dialektische Entwicklung des Integrationsprozesses zwischen supranationalen und intergouvernementalen Dimensionen erschwert die Erstellung einer allgemein akzeptierten Definition der EU: Bis heute wird regelmäßig die Lage der westeuropäischen Integration mit der Formel definiert, daß sie sich "zwischen einem Staatenbund und einem Bundesstaat" befindet ⁽²²²⁾. Staatenbund (Konföderation) und Bundesstaat (Föderation) stellen damit die Extreme für das Verständnis der Integration schon seit den 60er Jahren dar ⁽²²³⁾. Heutzutage aber gibt es nur wenige Autoren, die sie auf einem der beiden Extreme plazieren. Zumeist existiert jedoch ein allgemeiner negativer Konsens darüber, was die EU nicht ist: Sie sei weder ein Staatenbund noch ein Bundesstaat ⁽²²⁴⁾. Aber Föderation und Konföderation bleiben als umstrittenster Referenzpunkt für die Vorstellungen der zukünftigen Entwicklung der Gemeinschaft bestehen ⁽²²⁵⁾.

²²¹⁾ Vgl. Beispielweise die Anforderung von Warleigh an die gegenwärtige Theoriebildung über die EU (Warleigh (2000) S.176).

²²²⁾ Wessels (1992) S.38. Vgl. auch "*stuck between sovereignty and integration*" (W. Wallace (1982) S. 67, Zitat nach Scharpf (1985) S.347). Schon Haas definierte die europäische Integration als "neither clearly federal nor traditionally intergovernmental" (Haas (1958) S.526).

²²³⁾ Vgl. dazu z.B. die Einstellung von Hallstein in Mitrany (1968) S.54. Konföderale Integration wurde als Gegensatz zu föderal (O'Neill (1996) S.70, Zitat nach Warleigh (2000) S.184) und im Sinne von intergouvernemental benutzt (vgl. dazu Taylor (1975)).

²²⁴⁾ Vgl. dazu Hrbek (1995). Auch wenn Warleigh meint, daß mindesten die Entstehung und das Wesen der Integration in Europa mit "konföderaler Theorie" verstanden werden soll, benutzt er ein offenes Verständnis von Konföderation und außerdem anwendet er weitere "Mikrotheorien" an, um den ganzen politischen Prozeß der Integration zu beleuchten (Warleigh (2000) S.183-187).

²²⁵⁾ Holsti (1995) S.376, Schmuck (2001) S.108-110.

Diese Achse der Diskussion entspricht der intergouvernemental - supranationalen Spannung in der Disziplin (²²⁶), aber nur teilweise. Wenn man den konföderalen Charakter unterstreicht, betont man dadurch die intergouvernementale Dimension. Wird der bundesstaatliche Charakter der EU betont, so zeigt sich dadurch ihre supranationale Dimension (²²⁷). Aber Supranationalität oder die Bildung supranationaler Institutionen und Bundesstaat sind nicht synonym zu verwenden. Schon die von Deutsch et al. historisch untersuchten Fällen zeigen, daß der Weg zu einer verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaft mit supranationalen zentralen Regierungsinstitutionen sich in einem Bundesstaat wie den USA, aber auch in einem unitaristischen Staat wie dem UK ergeben hat (²²⁸). Das bedeutet, daß die Endstation einer supranationalen Formierung von Regierungsinstitutionen nicht nötigerweise in einen Bundesstaat mündet. Dementsprechend haben die Föderalisten immer darauf beharrt, die gemeinschaftlichen Institutionen nicht nur supranational zu gestalten (ein Ziel, das sie mit den Neofunktionalisten teilten ²²⁹), sondern von Anfang an grundsätzlich nach dem Muster eines Bundesstaates zu organisieren (²³⁰).

4.1. Die einzigartigen Merkmale der westeuropäischen Integration

Um zu diskutieren, welche Elemente eine Definition der EU haben sollte, werde ich zuerst analysieren, warum die Integration die Ebene des Staatenbunds zu überwinden hat und welche Merkmale die "Novität ihres Staatswerdungsprozesses" aufweisen (²³¹). Es kann nicht genügen, sie als *sui generis* zu definieren (²³²). Diese Tatsache wird zwar allgemein akzeptiert, aber es werden damit keine Aussagen über spezifische Merkmale gemacht (²³³). Hier werden ihre Eigenschaften in drei Komplexen dargestellt: Die gemeinschaftliche Ausübung von Zuständigkeiten, die traditionell nur von Staaten ausgeübt wurden (²³⁴), die verschmolzene Form, in der sie durchgeführt wird, und die dynamische Entwicklung und Ausbreitung der Kompetenzen im Laufe der Zeit.

Es darf nicht wundern, daß die Staaten wegen ihrer Mitgliedschaft in der Gemeinschaft Souveränität verloren haben. Das ist ein unverzichtbares Merkmal der Integration selbst. Es handelt sich darum, daß der Prozeß nicht nur die nationale Souveränität berührt oder graduell unterhöhlt, sondern daß sie "direkt in einer Weise betroffen ist, daß das Herrschaftsmonopol des (National-)Staates erkennbare, ins Gewicht fallende

²²⁶) Corbey (1995) S.262.

²²⁷) Dagegen Warleigh (2000) S.184. Er meint, daß der mehr geeignete Gegensatz zur Föderation der Einheitsstaat oder das "pluralistic diplomatic management" sei (ebd.).

²²⁸) Deutsch et al. (1957).

²²⁹) Sbragia (1992b) S.268-269.

²³⁰) Dieses doppelte Ziel wird von Reif folgendermaßen ausgedrückt: "Es geht nicht um die 'Konsolidierung eines Staatenbundes' (Lepsius (1993b)), sondern um die 'Vollendung eines Bundesstaates' (Hallstein u.a. (1969)). Andererseits geht es um einen dualistischen, bzw. 'echten' Föderalismus und nicht um einen als dezentralisiert verkappten Einheitsstaat (Abromeit (1992))" (Reif (1992) S.50).

²³¹) Bach (1993) S.223-227.

²³²) Schon Haas 1958 hat die Integration in Europa so definiert (Haas (1958) S.526).

²³³) Hrbek (1995) S.149. Ähnliche Anforderung in Steffani (1995) S.45 und Warleigh (2000) S.175.

²³⁴) "The European Community as a whole had gained some share of states' sovereignty" (Keohane/Hoffmann (1991) S.13).

Einschränkungen erfährt" ⁽²³⁵⁾. Nach der Definition von Mols tendieren diese Einschränkungen in den höheren Stufen des Integrationsprozesses zu einer "Verschmelzung von Nationalstaaten". Dieses allen Integrationsprozessen gemeinsame Merkmal erweist sich aber in der EU als Sonderfall, nicht nur wegen des Ausmaßes der verschmelzenden Souveränität und ihrer dynamischen Ausweitung ⁽²³⁶⁾, sondern wegen der Form, in der die Verschmelzung stattgefunden hat.

Nach Hrbek vertritt die EU eine "internationale Gemeinschaft neuer Qualität", weil ihre Institutionen mehr als eine "klar begrenzte Funktion" haben, wie es bei einer traditionellen internationalen Organisation der Fall sei ⁽²³⁷⁾. Aber nicht nur die Funktionen sondern auch das Entscheidungssystem kennt keine klare Grenze. Es wird von Grabitz u.a. als "Verflechtungssystem" charakterisiert. Die Instrumente für die Behandlung von Themen und Problemen, die die Staaten gemeinsam bearbeiten wollen, lassen sich nicht in klar begrenzte Bereiche einordnen, sondern weisen drei Möglichkeiten auf: den Gemeinschaftsbereich, in dem die Themen durch die vertraglich definierten Kompetenzen behandelt werden, den Koordinierungsbereich, in dem nationale Instrumente von den Mitgliedern koordinierend eingesetzt werden, und den gemischten Bereich, in dem sowohl nationale wie auch gemeinschaftliche Kompetenzen eingesetzt werden. "Die Grenzen dieses Systems sind wenig präzise und werden von den politischen Akteuren je nach Interessen- und Problemlage jeweils neu definiert" ⁽²³⁸⁾.

Die Besonderheiten liegen aber auch in der einzigartigen Form, die die EU durch ihre Mischung von intergouvernementaler Organisation, supranationaler Institution und organischer Verwaltungsbehörde darstellt ⁽²³⁹⁾. Keohane/Hoffmann bringen das Phänomen so auf den Punkt, daß die Union drei Zuständigkeiten ausübt ⁽²⁴⁰⁾: Die "*executive capacity*" der Gemeinschaft, verkörpert in der Rolle der Kommission, die "legale Macht", ausgedrückt in verstärkten Implementationsmöglichkeiten des gemeinschaftlichen Rechts und in der Rolle des Europäischen Gerichtshofs ⁽²⁴¹⁾, und die Verfügbarkeit eigener finanzieller Mittel für die Gemeinschaft. Gerhards beschreibt diese drei Aspekte als *Kompetenzallokation*, *Kontrollallokation* und *Ressourcenallokation*, die Strukturmerkmale eines Nationalstaates und einer Nationwerdung seien ⁽²⁴²⁾. Auch Lepsius, ein Kritiker der Überbetonung der supranationalen Dimension der EU, unterstreicht die Neuheit der "bindenden

²³⁵⁾ Integration ist nach Auffassung Mols' eine erheblich verdichtete, de facto irreversible Kooperation, deren Interaktionsfeld in einem für Entscheidungsträger wie für Herrschaftsunterworfenen spürbarem Maße die nationalstaatliche Autonomie beschränkt (Mols (1996) S.26).

²³⁶⁾ Classen (1994) S.240.

²³⁷⁾ Hrbek (1994) S.133.

²³⁸⁾ Grabitz u.a. (1988) S.59-60 und ab S.66.

²³⁹⁾ Holsti (1995) S.377.

²⁴⁰⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.11-12.

²⁴¹⁾ In den Bereichen, deren Entscheidungszuständigkeiten an die Gemeinschaft übertragen wurden, gelten die Beschlüsse der europäischen Organe (wie Verordnungen und teilweise auch Richtlinien) unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

²⁴²⁾ Gerhards (1993) S.99. Holsti unterstreicht auch die Reichweite der Autorität von unabhängigen internationalen Beamten, um bindende Entscheidungen zu treffen und durchzuführen (Holsti (1995) S.373-374).

Regulierungskompetenzen eines supranationalen Regimes", welches die Nationalstaaten überwölbe⁽²⁴³⁾. In einer ersten Bestandsaufnahme hatte Lepsius auf dem segmentären Charakter der Übertragung von Zuständigkeiten an die Gemeinschaft beharrt⁽²⁴⁴⁾. In dem EUV aber, insbesondere in den damaligen Plänen zur WWU, erkennt Lepsius das Erreichen einer entscheidenden Schwelle, welche die Wandlung der Gemeinschaft vom "Zweckverband"⁽²⁴⁵⁾ zu einem "Regime mit umfassender und übergeordneter Kompetenz" markiere⁽²⁴⁶⁾.

Diese Merkmale wurden als der "doppelte Charakter" der Integration beschrieben: Sie wurde aus völkerrechtlichen Verträgen hergestellt (international begründet), die aber auch auf die Bürger der Mitgliedsstaaten direkt zugreifen können (supranational gestaltet)⁽²⁴⁷⁾. In diesem Sinne verbindet die Gemeinschaft in ihrer Tätigkeit zwischenstaatliche Elemente mit Strukturelementen, "die traditionell nur bei Staaten vorhanden sind"⁽²⁴⁸⁾.

Es wurde versucht, dieses Spannungsverhältnis der Integration mit zahlreichen anderen Definitionen zu fassen, wie z.B. "an staatliche Vorbilder" angelehnte Institutionen, "parastaatliche Superstruktur", auf ein "im Werden befindliches politisches System" bezogen⁽²⁴⁹⁾, "immer stärkere Entwicklung hin zu einem staatsähnlichen Gebilde"⁽²⁵⁰⁾ oder als "Prozeß der Bildung eines supranationalen Staates ... ohne daß (sie) den Charakter eines vollständig autonomen Staates bereits erreicht hätte"⁽²⁵¹⁾. Sie und andere ähnliche Definitionen haben zwei Gemeinsamkeiten: den negativen Konsens darüber, was die EU nicht und "noch nicht" ist, und den Beweis, wie schwierig es ist, eine staatszentrierte Perspektive, zumindest begrifflich, völlig auszuschließen.

Die Definitionen richten sich aber auch auf den dritten Aspekt, den ich hier analysieren will, nämlich die dynamische Entwicklung oder ständige Transformation des Integrationsprozesses. Hrbek sieht die seit Ende der 60er Jahre schrittweise Ausweitung der Aufgaben und Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft als Bestandteil der besonderen Qualität

²⁴³⁾ Lepsius (1993) S.253. Vgl. auch dazu auf S. 254: "Die große Innovation in der europäischen Geschichte des 20. Jahrhunderts ... auch international eine Innovation ...".

²⁴⁴⁾ Lepsius (1991) (hier Reprint von 1993b). Vgl. diese Vorstellung mit der Behauptung von Dahrendorf: "Europa bleibt also ein Kunstgebilde, ... in ganz wenigen Bereichen eine Form der Ausübung von Souveränität, die den Nationalstaat in seinem Spielraum begrenzt, aber sicherlich kein Ersatz für den Nationalstaat" (Dahrendorf (1994) S.760).

²⁴⁵⁾ Ipsen (1972) hat die EG als einen "Zweckverband funktionaler Integration" definiert, um die Konfrontation zwischen föderalistischen und völkerrechtlichen Perspektiven zu überwinden. Das Spezifikum dieses Verbandes bestimmte er in der Zuweisung von Zuständigkeiten für begrenzte Sachaufgaben, "die sich der funktionalistischen Logik des Integrationsprozesses entsprechend entwickeln sollen und in einer technokratisch-bürokratischen Weise abzuarbeiten seien" (Joergers (1991) S.231). Unter diesem Begriff wurde erfaßt, daß die supranationalen Einrichtungen nur im Auftrag des Zusammenschlusses von nationalen Regierungen arbeiten konnten.

²⁴⁶⁾ Lepsius (1993) S.259.

²⁴⁷⁾ Die These vom Doppelcharakter des Integrationsprozesses mit dieser juristischen Dimension wurde von Weiler (1981) in die Integrationsdiskussion eingebracht.

²⁴⁸⁾ Classen (1994) S.240.

²⁴⁹⁾ Grabitz u.a. (1988) S.54. Oder "quasistaatliches Gebilde" (Bach (1993) S.226) und "staatsähnliche Züge" (Oppermann (1991) S.756. Zitat nach Wessels (1992) S.41).

²⁵⁰⁾ Erberich (1994) S.218.

²⁵¹⁾ Gerhards (1993) S.98 und 99.

der Integration. Es handelt sich nicht nur um die Realisierung von Zielen, die die Verträge vorgesehen haben, wie die Zollunion, den gemeinsamen Markt oder den Aufbau gemeinsamer politischer Bereiche (wie die Außenhandelspolitik oder die Agrarpolitik), und auch nicht nur um die Wahrnehmung von Aufgaben, die mit dem Funktionieren des gemeinsamen Marktes oder mit der Erfüllung genereller Ziele verknüpft werden konnten⁽²⁵²⁾. Für diese Aufgaben ist aber die Beteiligung der Gemeinschaftsinstitutionen kraft der Verträge klar geregelt. Vielmehr geht es um eine pragmatische Ausweitung der Tätigkeiten der EG/EU in neue Bereiche, die nicht in den Verträgen berücksichtigt wurden und in denen darüber hinaus die Teilnahme der gemeinschaftlichen Institutionen und die Anwendung der Instrumente der Integrationsinstitutionen nicht eindeutig war. Wenn die Mitgliedstaaten die Herstellung und Erweiterung einer gemeinsamen Aufgabe als notwendig erachtet haben, wurde diese durch intergouvernementale, außerhalb des gemeinschaftlichen Vertragssystems liegende Absprachen⁽²⁵³⁾ oder in Vereinbarungen der Regierungen (wie EPZ) behandelt. In diesen Bereichen der Zusammenarbeit wurde die Einbindung der Integrationsinstitutionen zuerst informell durchgeführt, manchmal jedoch erweitert und geregelt⁽²⁵⁴⁾.

Ähnlich erkennt auch Lepsius, daß "dieser Prozeß (die Wandlung) ... durch eine kumulative Verdichtung und Ausweitung der europäischen Regulierungen" schon seit längerem im Gange besteht. Dieser dynamische Prozeß sei nicht mehr rückgängig zu machen und sollte weiter ausgedehnt werden⁽²⁵⁵⁾. Ein solches Merkmal ergebe sich aus dem Modell der Montanunion, welches auf die EG und auf die EU übertragen wurde. In der EG habe sich die Organisationsstruktur im Laufe von fast 40 Jahren und mit drei Erweiterungen als elastisch und anpassungsfähig erwiesen⁽²⁵⁶⁾.

Zur Ausweitung der Tätigkeiten der EG/EU zählten die Herstellung von vertraglich garantierten Eigenmitteln⁽²⁵⁷⁾ und die Entwicklungspolitik, die sich von einer Sonderbehandlung ehemaliger französischer, belgischer und später auch englischer Kolonien

²⁵²⁾ Hrbek (1994) S.134-135. Beispielsweise sieht der Art. 308 (ex 235) EGV vor, daß diese Ausweitung der Tätigkeiten gegebenenfalls einstimmig vom Rat erlaubt werden könnte. So wurde bis 1975 dieser Artikel 67mal angewendet. Danach fängt die angesprochene Beschleunigung seiner Anwendung an: Zwischen 1957 und 1979 wurde er 132mal und zwischen 1980 und 1984 178mal gebraucht, um Maßnahmen zu treffen (Grabitz u.a. (1988) S.71-72). Bach spricht über die "expansive Dynamik" der Rechtsproduktion der Gemeinschaft oder über "expansive Kompetenzerweiterung" (Bach (1993) S.224 und S.227, vgl. dazu auch Schmitter (1992) und Joerges (1993) S.41-45).

²⁵³⁾ Grabitz u.a. sprechen über "stillschweigende Übereinkommen" zur Koordinierung nationaler Politiken (Grabitz u.a. (1988) S.68).

²⁵⁴⁾ Hrbek (1994) S.135. Diese informelle Einbindung wurde auch manchmal später durch Vertragsänderungen geregelt, wie in der EEA und im EUV.

²⁵⁵⁾ Lepsius (1993) S.259.

²⁵⁶⁾ "Insofern ist die Montanunion ein einzigartiger Fall für eine politische Innovation" (Lepsius (1993) S.253. Vgl. auch S.250-252).

²⁵⁷⁾ Bis 1970 wurden die Ausgaben der EG durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Ab 1971 hat sich ein System der Eigeneinnahmen entwickelt, das drei Hauptquellen erkennt: Agrarabschöpfungen; Zolleinnahmen (ab 1975: 100%); und ein Anteil an der in den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (ab 1979). Dieses Eigenmerkmal für eine internationale Organisation sichert der EG eine finanzielle Unabhängigkeit. Man diskutiert darüber, ob eine vierte Quelle der Eigeneinnahmen, ein Anteil des Bruttosozialprodukts der Mitgliedsländer (ab 1988, 1992 1,2%), die Unabhängigkeit der EU steigern oder mildern könnte (Peters (1992) S.94-96).

in der europäischen Zollunion bis zu den Lomé-Abkommen mit über 60 AKP-Ländern wandelte. Dazu gehörten auch die Regionalpolitik (Regionalfonds, Sozialfonds) ab den 70er Jahren, Umweltpolitik und Forschungs- und Technologiepolitik ⁽²⁵⁸⁾ sowie die Pläne zur Errichtung einer Währungsunion Anfang der 70er Jahre, die zum EWS (EMS) 1978/79 geführt haben. Die EPZ sei zu dieser Ausweitung zu zählen, weil die Kommission daran und darin schrittweise beteiligt wurde, obwohl die EPZ außerhalb des EG-Systems lag, "um die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten in den Dienst von EPZ-Aktivitäten stellen zu können" ⁽²⁵⁹⁾, bis dieser Bereich in den EUV einbezogen wurde. Der EUV hat außerdem die Beteiligung der gemeinschaftlichen Institutionen bei der Entfaltung dieser und anderer gemeinsamer Aufgaben der EU-Länder ausgebaut, jedoch nicht in jedem Bereich in gleichem Ausmaß. Dieser Vertrag hat zusätzlich neue Bereiche als Aufgaben der Gemeinschaft einbezogen, wie z.B. allgemeine Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, transeuropäische Netze, Industriepolitik oder Zusammenarbeit in Justiz- und Innenpolitik. Und noch in einem stärkeren Maße im Vertrag von Amsterdam, in dem u.a. die "gemeinschaftlichen Methoden" in die dritte Säule des Maastrichtvertrages (Sicherheits-, Justiz- und Freiheitspolitik) einbezogen wurden. "In den genannten Bereichen wird keine umfassende Gemeinschaftskompetenz zu Lasten der Mitgliedsstaaten eingeführt, vielmehr werden die Bereiche als Aufgaben verstanden, an deren Bewältigung die Gemeinschaft, neben den Mitgliedsstaaten und mit ihnen zusammen, beteiligt wird" ⁽²⁶⁰⁾.

4.2. Die Mittelposition der Europäischen Integration

Hrbek sieht die neue Qualität der EU darin, daß sie für die beteiligten Staaten und Gesellschaften einen "bevorzugten Ordnungs-, Handlungs- und Problemlösungsrahmen" darstellt, "in dem die Interaktionsbeziehungen staatlicher wie gesellschaftlicher Akteure stark zugenommen haben, in dem das Zusammenwirken der Staaten auf vielen Politikfeldern institutionalisiert wurde und nach Regeln und Verfahren erfolgt, die sich kontinuierlich ausdifferenziert haben und von den Akteuren befolgt werden, und in dem die gegenseitige Abhängigkeit und die Durchdringung der Staaten und tendenziell der Gesellschaften in einem Ausmaß zugenommen haben, welches autonome Politikgestaltung auf der Ebene des Nationalstaates immer weniger erlaubt" ⁽²⁶¹⁾. Den Prozeß charakterisiert Hrbek als einen dynamischen "Verbund" zwischen den Mitgliedsländern, der eine "Koexistenz" von Nationalstaaten und supranationaler Gemeinschaft garantiert: "Sie (die Staaten) unterwerfen sich damit nicht der Gemeinschaft als einer mächtigen supranationalen Instanz. Wohl aber richten sie sich auf die Existenz der EG als komplementärer Handlungsebene aus" ⁽²⁶²⁾.

²⁵⁸⁾ Zwischen 1975 und 1984 wurde der Art. 308 EGV 117mal angewendet, um Maßnahmen in diesen Bereichen zu ergreifen. In der EEA wurden beide als Aufgaben der EG eingeschlossen, die überwiegend durch Richtlinien geregelt werden sollen.

²⁵⁹⁾ Hrbek (1994) S.138.

²⁶⁰⁾ Ebd. S. 146.

²⁶¹⁾ Ebd. S.134.

²⁶²⁾ Hrbek (1989) S.99. Zitat nach Platzer/Ruhland (1994) S.141.

Hrbek faßt seine Vorstellung der europäischen Integration auch mit dem Begriff "Verflechtungssystem" zusammen ⁽²⁶³⁾. Erstens wird darauf verwiesen, daß in dem Entscheidungssystem die nationale, die supranationale, und die subnationale Ebene verknüpft sind ⁽²⁶⁴⁾. Zweitens geht es um die schon angesprochene Verschmelzung von politischen Bereichen. Drittens geht es um die Verflechtung politischer Akteure, die auf verschiedenen Ebenen angesiedelt sind und zum gouvernementalen sowie zum nichtgouvernementalen Bereich gehören. Dadurch wird den Regierungen versichert, daß die übertragene Souveränität nicht von den anderen nationalen Partnern oder von den supranationalen Organen mißbraucht wird ⁽²⁶⁵⁾.

Hier zeigt sich die Vorstellung des "kooperativen Föderalismus" oder gar eines Neoföderalismus im Gegensatz zum traditionellen "dualen Föderalismus" (das US-amerikanische Modell ²⁶⁶). Unter dieser Perspektive werden die Auswirkungen des "Verflechtungssystems" in der EU nicht nach ihren negativen Seiten (der "Verflechtungsfalle" ²⁶⁷) analysiert, sondern als Grundlage für die Bildung von Netzwerken, in denen die Formation von Konsens zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auf verschiedenen Verhandlungsebenen erleichtert wird ⁽²⁶⁸⁾.

In ähnlicher Weise, aber abweichend von einer voll föderalistischen Betrachtungsweise erscheinen die Ideen von Wessels. Er versucht die dynamische Mechanik der Integration in Westeuropa mit der "Fusionsthese" zu erklären. Er gründet sich auf einer neueren Auffassung von einem offenen Staat und verknüpft sie mit einer dynamischen Erfassung des Integrationsprozesses in Europa ⁽²⁶⁹⁾. Die These geht davon aus, daß die Nationalstaaten in Westeuropa Wohlfahrts- und Dienstleistungsstaaten sind, die ihre Legitimität durch materielle Leistungen für ihre Bürger gewinnen ("Wohlfahrtsgebote"). Dafür sollten sich die Staaten einer "offenen Volkswirtschaft" bedienen ⁽²⁷⁰⁾. Aufgrund der zunehmenden Tätigkeiten, die diese Art von Staaten übernommen hat, und aufgrund der wachsenden Interdependenz in Westeuropa, würden Regierungen und nationale Verwaltungen empfinden, daß die nationalen Steuerungsinstrumente nicht mehr ausreichen, damit ein Staat allein die Wohlfahrt der Bürger garantieren kann. Die Regierungen verspüren einen "Effektivitätsverlust". Hier stelle sich das "Ebenendilemma" dar: Die zwischenstaatlich angesiedelten Handlungsinstrumente erscheinen als nutzbar, um die Probleme zu bewältigen, aber dadurch nehme die Offenheit des Staates zu. "Staatliche Organe (müssen) zur

²⁶³) Hrbek (1994) S.140-141.

²⁶⁴) Judge (1995) S.97.

²⁶⁵) Platzer/Ruhland (1994) S.140-141.

²⁶⁶) Vgl. dazu Scharpf u.a. (1976).

²⁶⁷) Dieser Aspekt wurde in seinen negativen Folgen für die Integration von Scharpf (1985) analysiert und hier in Kapitel II diskutiert.

²⁶⁸) Wessels (1992) S.47-48, Peters (1992) S.114. Vgl. dazu Anderson (1995) und besonders W. Wallace (1994) ab S.41.

²⁶⁹) Wessels (1992) S.36-40.

²⁷⁰) Ebd. S.42.

allgemeinen Stabilisierung ihres politischen Systems wesentliche Elemente des (geschlossenen) parlamentarischen Verfassungsstaates selbst aushöhlen" (271).

Darüber hinaus suchen rationale, selbstinteressierte und an Effektivität und Effizienz orientierte nationale Akteure die Lösungen für das Ebenendilemma in der internationalen Kooperation. Aber für solche Akteure seien intergouvernementale Arbeit und internationale Regime nicht ausreichend, da diese lockeren Systeme keine Garantie für eine erfolgreiche Problemverarbeitung seien, insbesondere aufgrund der fehlenden Gewährleistung oder der Unzuverlässigkeit der Partner bei der Durchführung gemeinsamer Beschlüsse. So stelle sich das "Entscheidungsdilemma" dar, das darin bestehe, "die geeigneten Modalitäten zur Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle verbindlicher Entscheidungen zum Einsatz gemeinsamer Steuerungsinstrumente zu finden" (272). Gegenüber diesem neuen Dilemma, das vor allem aus dem Fehlen von Zentralinstanzen in der zwischenstaatlichen Kooperation resultiert, erscheint die EU mit ihren unabhängigen (supranationalen) Organen mit echten Entscheidungsbefugnissen besonderes vorteilhaft (273).

Zur Bewältigung des doppelten Dilemmas verschmelzen die Regierungen und Verwaltungen staatliche Handlungsinstrumente in wachsendem Maße innerhalb der EU und durch die EU (früher die EG). Diese Staaten überlassen der Integration und ihren Mechanismen zur Problemverarbeitung die Erfüllung einiger ihrer Aufgaben. Aber die Regierungen und nationalen Verwaltungen kompensieren ihre Autonomieverluste mit einem gleichzeitigen Auf- und Ausbau von Teilnahme- und Mitgestaltungsmöglichkeiten beim Einsatz der gemeinsam genutzten Steuerungsmittel (274). Die Teilnahme und Mitgestaltung erfolgten insbesondere in den Netzwerken, die die Arbeit der EU-Organe unterstützen. Die Sicherung für die Nationalstaaten werde durch den Stil der Problemverarbeitung auf der EU-Ebene, wie Konsensbemühungen, Paketentscheidungen, Ausgleichszahlungen etc., verstärkt (275). Weil die nationalen Regierungen an einer effizienten, u.a. auch schnelleren, Problemverarbeitung interessiert seien, billigten sie beispielsweise die Mehrheitsentscheidung im Rat. Damit verzichteten die Staaten auf einen absoluten Interessenschutz. Das ist möglich, weil zum einen die unabhängigen Organe der Integration und zum zweiten auch die intensive Beteiligung eigener Nationalvertreter in den zwischenstaatlichen Verfahren des Integrationsprozesses den nationalen Staaten garantieren, daß sie nicht von den Partnern "ausgebeutet" werden. Und sogar diese Garantien seien besser als "eine ineffiziente und ineffektive intergouvernementale Zusammenarbeit" (276). Dank rein nationalen Interessenkalküls werde dann eine Ausbreitung der Zuständigkeiten und der Autonomie der

²⁷¹⁾ Ebd. S.43.

²⁷²⁾ Wessels (1992) S.40. Vgl. auch S.43-44.

²⁷³⁾ Im Gegenteil zur Vorstellung traditioneller Föderalisten baut die EU nach Wessels nicht auf überholten Nationalstaaten auf, sondern auf dem Eigeninteresse eines gewachsenen Staates (ebd. S.45).

²⁷⁴⁾ Ebd. S.45.

²⁷⁵⁾ Ebd. S.46-47.

²⁷⁶⁾ Ebd. S.48. Corbey erklärt, daß die Staaten den neuen Zustand ertragen würden, weil er besser als die Ungewißheit des "Selbsthilfesystems" oder als ihre eigene Ausgrenzung aus einer supranationalen Föderation sei (Corbey (1995) S.268-269).

Integrationsinstitutionen ermöglicht. Solche Logik werde durch die in der EU angesiedelte funktionelle und institutionelle Eigendynamik ergänzt und verstärkt (²⁷⁷).

Wessels und Keohane/Hoffmann stimmen hier mit leichten Unterschieden überein: Die Ausübung der Souveränität wird in den mehr oder weniger vergemeinschafteten Bereichen "fusioniert" oder "*gepoolt*" (zusammengefaßt), aber die Nationalstaaten verlieren nicht ihren Einfluß auf diese Bereiche. Es handelt sich nicht um eine externe Souveränitätsausübung durch eine von den Nationalstaaten abgekoppelte Gemeinschaft, sondern um eine gemeinsame Ausübung (²⁷⁸). Der Unterschied besteht in der Bedeutung, die die Autoren dem supranationalen Charakter der Kommission und des EuGH verleihen. Keohane/Hoffmann unterstreichen, daß die Autorität an die Gemeinschaft "*as a whole*" und nicht an einen supranationalen Körper transferiert wird (²⁷⁹). Dagegen beharrt Wessels, in dem selben Sammelband, auf der Bedeutung einer selbständigen supranationalen Ebene, die "*state quality of its own*" gewinnt und Souveränität ausübt (²⁸⁰).

Die zentripetale Dynamik, die eine Zentralisierung der Problemverarbeitung auf europäischer Ebene bedeutet, wirke jedoch nicht unbegrenzt und entfalte sich nicht automatisch. Zwei Hauptfaktoren verhindern diesen Automatismus. Erstens sei das "Wohlfahrtsgebot" nicht für alle Staaten gleich (nicht alle Staaten in der Gemeinschaft befinden sich auf derselben Stufe ökonomischer und sozialer Entwicklung). Darüber hinaus seien nicht alle Regierungen an einer gleichzeitigen Fusionierung aller staatlichen Handlungsinstrumente interessiert. Zweitens begrenze die Nutzung von Integrationsinstrumenten die Existenz alternativer internationaler Organisationen und Regime zur Problemverarbeitung, wie das Paradebeispiel der NATO zeigt (²⁸¹).

Mit diesen Thesen versucht Wessels nicht nur die Mechanismen, die der Dynamik der Ausbreitung von Tätigkeiten und Zuständigkeiten der EU unterliegen, zu erklären, sondern gleichzeitig zu bestätigen, daß die in ihren grundlegenden Merkmalen modifizierten Nationalstaaten neben einem supranationalen und föderalen Integrationsprozeß weiter bestehen werden. Der "fusionierte Föderalstaat", der aus diesen Prozessen resultiert, vertrete nach Auffassung Wessels' eine neue Phase in der Entwicklung westeuropäischer Staaten. Er sei föderal, weil er auf einem Mehrebenensystem basiere; er ergebe sich aus einer Fusion, weil er durch einen ungeschlossenen Prozeß charakterisiert werde, bei dem zunehmend mehr staatliche Handlungsinstrumente gemeinsam genutzt werden. "Er soll jedoch kein totales Aufgeben bestehender staatlicher Einheiten signalisieren; vielmehr wird mit den Begriffen

²⁷⁷) Wessels (1992) S.49-50.

²⁷⁸) Vgl. dazu Sbragia (1992b) S.270-271. Mutimer schlägt vor, Supranationalität als eine "*Extension*" der Nationalsouveränität und nicht als "*Transfer*" zu verstehen (Mutimer (1994) S.31).

²⁷⁹) Keohane/Hoffmann (1991) S.7-8. Die EU würde sich nicht über ihren Mitgliedern, sondern "*alongside*" ("längsseits") der Nationalstaaten befinden (W. Wallace (1982) S.57-68, Zitat nach Corbey (1995) S. 259).

²⁸⁰) Wessels (1991) S.137.

²⁸¹) Wessels (1992) S.50-51. Der letzte Aspekt wird von Bühl und Lepsius hervorgehoben, um weitere Zentralisierungsmöglichkeiten der EU zu negieren. Wessels nennt auch einen dritten Faktor, der schon analysiert wurde: die vom Integrationsprozeß selbst induzierten Widerstände seitens nicht-beteiligter Akteurguppen.

'föderal' und 'fusioniert' auf ein fortdauerndes Spannungsverhältnis verwiesen" (282).

Im Vertrag von Amsterdam sieht Wessels eine Bestätigung seiner Thesen: "The major provisions of the Amsterdam Treaty clearly indicate that the *Masters of the Treaty* ... have again ... perceived the need to solve basic problems (and some minor ones) via a common framework; they also realized that to fulfil these functions in the interest of their state they need efficient and legitimised *Community methods* – while simultaneously keeping a *strong role for national governments*... the architects of the Amsterdam Treaty did not desire to abolish their states but to strengthen them by pooling national and Community resources and by upgrading Community methods. Amsterdam is another step in a fusion process with an *open finalité politique*" (283).

Die Fusionsthese ist nicht allgemein akzeptiert aber sie ist nützlich, da sie versucht, die Bedeutung der Nationalstaaten und gleichzeitig die dynamische supranationale Integration zu betrachten. Und wenn die dynamischen (teilweise als endogen erfaßten) Aspekte der Integration in Westeuropa nahelegen würden, daß ihre zukünftige Entwicklung in der Entstehung einer Art von Föderation gesehen werden sollte (284), hat Wessels mindestens eine Mechanik dafür dargestellt, warum solche Erwartungen sich nicht automatisch erfüllen. In diesem Punkt unterstreicht Hrbek, daß der Integrationsprozeß nicht eine bundesstaatliche oder bundesstaatsähnliche Konstruktion als gemeinsames Ziel vor Augen habe (285). Keohane/Hoffmann beharren beispielweise auf der Bedeutung der Nationalregierungen für die Gemeinschaft: Obwohl die Gemeinschaft im Vergleich mit den übrigen internationalen Organisationen als stärker erscheint, "in comparison with highly institutionalized modern states it appears quite weak" (286). Sie fügen hinzu, daß nicht nur die Gemeinschaft auf die Nationalstaaten angewiesen sei, sondern daß sie besonders auf einem Staat, Deutschland, beruht (287). Schmitter unterstreicht die Nutzlosigkeit, die Outputs der Integration in einer Föderation zu definieren, nicht nur weil dieser Begriff einen breiteren Rang von institutionellen Formaten einschließt, sondern weil er "strongly... the existence of an orthodox sovereign state at its core" impliziert, eine Vorstellung, die durch die aktuellen Entwicklungen schon beseitigt ist (288).

Aber gleichzeitig ist es nicht klar, wie viele weitere Kompetenzen der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übertragen werden sollen, bis die Ziele des Prozesses erreicht sind,

²⁸²⁾ Wessels (1992) S.41. Diese Mittelposition zwischen intergouvernementaler Kooperation und Föderation beschreibt Wessels auch als "Verschmelzung", in einer expliziten Referenz zur Kategorie von Deutsch (Wessels (1991) S.149).

²⁸³⁾ Wessels (1997) S.5. Er sieht Unterstützung auch für den Neofunktionalismus und Neoföderalismus, aber immer weniger für den Realismus oder die Unterstreichung der Unabhängigkeit nationaler Akteure, und für die Thesen der "*governance*", die Maastricht als dauernde Stufe oder als *pendulum* mit *spillovers* und *spillbacks* versteht (ebd.).

²⁸⁴⁾ Grabitz u.a. (1988) S.54. Es wird "allerdings diskutiert, ob sie (die EU) sich auf dem Weg zur Staatswerdung befinde" (Hrbek (1995) S.148).

²⁸⁵⁾ Hrbek (1994) S.133.

²⁸⁶⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.12.

²⁸⁷⁾ Ebd. S.13. Z.B. Peters bemerkt, daß die EU auch finanziell in dem Sinne von den Nationalstaaten abhängig sei, als daß die Mitgliedsländer den EU-Eigenanteil der Steuern selbst erheben müssen (Peters (1992) S.94).

²⁸⁸⁾ Schmitter (1992) S.401.

wenn das Ziel der Integration nicht in einem Bundesstaat erfaßt wird. Es geht hier darum, ob die dynamischen Aspekte der Integration ein Ziel oder einen Endpunkt erkennen. Diese Aspekte der Diskussion stehen in Verbindung mit der längeren Diskussion, ob Integration ein Prozeß oder ein Zustand ist ⁽²⁸⁹⁾. An diesem Punkt schlägt Mols vor, die institutionelle Lage der fortgeschrittenen Integration in "organisatorischen Zwischenstufen" zu betrachten, "die sich solange feststellen lassen (und beobachtet werden müssen), wie wir es noch nicht mit einer Föderation zu tun haben". Die institutionelle Dimension der Integration wird damit in einen Zustand zwischen Prozeß und Produkt gelassen. "Diese (Ambiguität) ist weniger ein Stück theoretischer Unklarheit als eine zwingende Doppelperspektive, die durchzuhalten ist, will man sich nicht nur theoretisch, sondern auch historisch konkret mit politischen Integrationsphänomenen befassen" ⁽²⁹⁰⁾. In dieser Auffassung des Problems ist es möglich, abgestufte Institutionalisierungen zu erkennen und ihre strukturelle wie funktionale Qualität zu diskutieren. Aber diese Graduierungsvorschläge können nicht die Ansprüche befriedigen, da die Menge der Elemente, die die Stufen zur Errichtung einer Föderation definieren sollen, so groß ist (z.B. ist sie größer als die Zahl von Elementen, die die ökonomische Integration definieren) und damit auch die Anzahl denkbarer Interaktionsmuster ⁽²⁹¹⁾. "Die historisch-politische Realität tatsächlicher regionaler Gruppierungen sieht auch hier komplizierter aus, als die bloße Aufzählung des Ausbaus rechtlich-institutioneller Zuständigkeiten erkennen" läßt. Außerdem erschöpft sich Integration nicht in einer Diskussion über Regelungen und Verfahren ⁽²⁹²⁾.

Nicht weniger ergeben sich die Schwierigkeiten für eine Definition des Zustandes der Integration Westeuropas daraus, daß es sich um einen laufenden Prozeß handelt (ein "*process in going*"), über dessen mögliche Zukunft zur Zeit nur Spekulationen bestehen. Es handele sich jedoch um einen Prozeß, der keinen endgültigen Endpunkt haben werde, sondern der "immer eine Entwicklung, ein Prozeß bleiben" solle ⁽²⁹³⁾ oder, in der Formulierung von Walter Hallstein, "ein Werden" ("*création continue*") sei. Deswegen wird hier versucht, das "Zwischenstadium" der EU als ein dauerndes und wesentliches Merkmal des Integrationsprozesses zu begreifen, in dem zwei Hauptdimensionen (supranational und national) gleichzeitig gültig sind und das nicht durch einen europäischen Bundesstaat überwunden wird ⁽²⁹⁴⁾. Die Zwischenposition ist dynamisch, aber ihre Entwicklung wird nicht zu einem Staat im eigentlichen Sinne oder zu ähnlichen Konstruktionen führen. Hierbei ist folgendes zu beachten: Die Entwicklung der EU zu einer neuen Form der Souveränitätsausübung sollte nicht zu einer Auflösung der Nationalstaaten und auch nicht zur

²⁸⁹⁾ Haas (1971) S.24, Mitrany (1968) S.53-54.

²⁹⁰⁾ Mols (1996) S.28.

²⁹¹⁾ Ebd. S.27.

²⁹²⁾ Ebd. S.28.

²⁹³⁾ Bieber (1991) S.413.

²⁹⁴⁾ "A stable European order based neither upon intergovernmental organizations nor upon a supra-national state" (Schmitter (1992) S.380). "Europa ... liegt irgendwo zwischen der organisierten Zusammenarbeit nationaler Regierungen und der gemeinsamen Vertretung des Ganzen. Dieses Dazwischen wird wahrscheinlich noch für lange Zeit halbdefiniert bleiben" (Dahrendorf (1994) S.760).

Entstehung eines einzigen europäischen "Superstaates" führen ⁽²⁹⁵⁾, sondern die supranationalen, intergouvernementalen und nationalen Machtausübungen können als sich ergänzend verstanden werden ⁽²⁹⁶⁾.

4.3. Die "Trägheitsmomente" der Entstehung des Wir-Gefühls

Ich habe den letzten Abschnitt mit der Diskussion des Punktes angefangen, warum die EU mehr als ein Staatenbund ist und ich bin zu dem Punkt gekommen, warum sie keinen Bundesstaat darstellt. Wie dargestellt ist, gibt es verschiedene Wege, um diesen Punkt zu erklären. Man kann außerdem auf bestimmten rechtstaatlichen Konzepten beharren. Über ihre Diskussion hinaus will ich noch einen weiteren Aspekt unterstreichen.

Es wird gesagt, daß die gemeinschaftlichen Organe nicht die "Allzuständigkeit" besitzen, d.h. die Entscheidungsbefugnisse der Integrationsorgane erstreckten sich nur auf die Bereiche, die von den nationalen Staaten vergemeinschaftet wurden. Desweiteren dürfen sie selbst ihre Kompetenzen nicht erweitern. Die nationalen Regierungen bleiben "die Herren der Verträge" ⁽²⁹⁷⁾. Insbesondere wird die Abwesenheit eines "Staatsvolkes" unterstrichen, das die souveräne Machtausübung durch die Gemeinschaft legitimieren sollte. Solches fehlende Merkmal verhindert für die EU die "Legitimationsallokation", d.h. die Verbindung zwischen dem europäischen Entscheidungssystem, das mit Kompetenzen, Ressourcen und Kontrollen ausgestattet ist, und dem Willen der europäischen Bürger ⁽²⁹⁸⁾. Ein besonderes Beispiel dafür ist das Urteil des BVerfG zum EUV. Aufgrund des Fehlens eines europäischen Staatsvolkes definieren die Richter den Unionsvertrag als die Gründung eines "Staatenverbundes zur Verwirklichung einer immer engeren Union der - staatlich organisierten - Völker Europas". Nach Auffassung der Richter begründet dieser Vertrag "keinen sich auf ein europäisches Staatsvolk stützenden Staat". Darüber hinaus ist "eine Gründung 'Vereinigter Staaten von Europa' ... derzeit nicht beabsichtigt" ⁽²⁹⁹⁾.

Über diese Äußerung hinaus will ich die Abwesenheit eines "Staatsvolkes" bezüglich seiner soziopolitischen Bedeutung und seiner Folgen für den Sinn der Demokratie diskutieren.

Nach Lepsius könnte man erwarten, daß der Aufbau einer supranationalen europäischen Solidaritätskonstruktion unternommen werden könnte, die eine Europäisierung des Entscheidungssystems unterstütze und legitimiere ⁽³⁰⁰⁾. Aber ein solcher Prozeß kann nicht mit der Entstehung der Nationalstaaten verglichen werden, da es sich in Westeuropa um

²⁹⁵⁾ Schmitter versucht, für diese neue Form von Ausübung der Staatssouveränität ganz neue Begriffe zu entwickeln. So unterscheidet er vier verschiedene alternative Formen der EU als "emergent political entity": *Confederatio*, *Condominio*, *Consortio* und *Stato* gemäß der Form, wie die territoriale und die funktionale Repräsentation von Interessen sich auf europäischer Ebene ordnen wird (Schmitter (1992) S.382-385. Vgl. auch Schmitter (1991)).

²⁹⁶⁾ Auch Bühl erkennt, daß supranationale Integration, Staatenwelt und transnationale Regime "drei Ordnungsprinzipien (entsprechen), die gleichzeitig gültig sind" (Bühl (1995) S.146).

²⁹⁷⁾ Wessels (1992) S.51. Vgl. dazu Ipsen (1984).

²⁹⁸⁾ Gerhards (1993) S.98-99.

²⁹⁹⁾ BVerfG (1993) S.327-328. Gegen diese Argumentation Weiler u.a. (1995), Classen (1994).

³⁰⁰⁾ Lepsius (1993b) S.272. In diesem Sinne kann man z.B. die Einführung des Konzeptes der "europäischen Bürgerschaft" im Maastrichtvertrag (Art. 17 (ex 8) EGV) interpretieren (Bach (1993) S.224).

schon formierte Nationalstaaten handelt, "die seit Jahrhunderten eine kulturelle, soziale und politische Eigengeschichte und differenzierte Institutionsordnungen besitzen". Eine europäische Nation sollte zuerst diese Nationalstaaten aufbrechen ⁽³⁰¹⁾.

Aber heutzutage vertritt kein Autor die Vorstellung einer neu entstehenden europäischen Nation, sondern es geht mehr um die Entfaltung einer gemeinsamen "europäischen Gesinnung" oder Identität zwischen den Völkern, im Sinne des "Wir-Gefühls", das von Deutsch als die Grundlage für die Entstehung zentraler Regierungsinstitutionen in verschmolzenen Sicherheitsgemeinschaften erfaßt wurde. Dort wurde darauf hingewiesen, daß die Menschen keine großen Schwierigkeiten damit haben, sich an verschiedenen Bezugsidentitäten zu orientieren. Spezifisch gesagt: Eine kollektive europäische Identität sei kein Problem der "Entweder-Oder-Entscheidung", sie sollte sich nicht auf Kosten der Nationalidentitäten entfalten ⁽³⁰²⁾. Auf dieses Merkmal haben die Neofunktionalisten ihre Hoffnung gelenkt, da durch eine doppelte Bezugsidentität die politischen Loyalitäten der Bürger schrittweise auf die EWG transferiert werden könnten, ohne in die Nationalidentitäten direkt einzugreifen (s. Kapitel I). Nach 50 Jahren Integrationsprozeß kann Europa einen besonderen Erfolg darin vorweisen. Auf allen möglichen Bereichen der Transaktionen entfalten sich zahlreiche Beziehungen zwischen den Völkern Europas, vom Tourismus, Verkehr, Studium, Güter, Dienstleistungen, Kapital bis zu den regelmäßigen Treffen der Regierungschefs, die im Sinne von Karl Deutsch die Integration sichern und verketteten. "In 9 of the 15 Member States, the majority of people say they feel European when asked how they see themselves in the near future", bemerkt das Eurobarometer, fügt aber sofort hinzu, "though most people do not regard themselves as exclusively European" ⁽³⁰³⁾.

Hier ergibt sich wieder eine doppelte Bewertung: Im Vergleich mit anderen Regionen mag die Entwicklung ausgezeichnet sein, aber in bezug auf das "Ziel" einer verschmolzenen, "bundesstaatlichen" Sicherheitsgemeinschaft ist sie immer noch unzureichend. Während in den real existierenden Bundesstaaten die Zugehörigkeit zu einem Gliedstaat in der Regel ein schwaches, sekundäres Merkmal der politischen Identität der Bürger ist, "ist es im europäischen Fall genau umgekehrt: Die Zugehörigkeit zur Europäischen Union ist, wenn überhaupt, ein schwaches, sekundäres Merkmal der politischen Identität" ⁽³⁰⁴⁾. In der Tat, auch wenn 57% der Befragten in den 15 Mitgliedsländern sich in gewissem Maße als "Europäer" verstanden, faßt diese Zahl drei Gruppen zusammen: Die Leute, die sich exklusiv als "Europäer" verstehen (4%), die, die sich zuerst als "Europäer" verstehen und zweitens über ihre Nationalität identifizieren (8%), und die größte Gruppe der Befragten, die sich zuerst als Bürger ihres Landes und dann als "Europäer" sehen (45%). Und immerhin 40% definieren sich ausschließlich über ihre Staatsangehörigkeit ⁽³⁰⁵⁾.

³⁰¹⁾ Lepsius (1993b) S.272. Ähnlich Bach (1993) S.226.

³⁰²⁾ Bühl (1995) S.146. Bedeutsam dafür ist die Ergänzung des Art. 17 EGV durch den Vertrag von Amsterdam: "Die Unionsbürgerschaft ergänzt die nationale Staatsbürgerschaft, ersetzt sie aber nicht".

³⁰³⁾ Standard Eurobarometer 53 (October 2000) S.81-82.

³⁰⁴⁾ Kielmansegg (1996) S.66.

³⁰⁵⁾ Standard Eurobarometer 53 (October 2000) S.81-82. "People continue to identify with their nation, region, or

Die Fortentwicklung der "europäischen Identität" wird ab hier in zwei Strängen weiter diskutiert. Zuerst werden die möglichen Grenzen für eine weitere Entfaltung des "Wir-Gefühles" noch genauer analysiert und zweitens wird es in seiner Bedeutung für eine "Demokratisierung" der Gemeinschaft gedeutet.

Die Gründe, warum das Wir-Gefühl als eine gemeinsame, übergreifende politische Identität, die eine breitere Anwendung der Mehrheitsentscheidung auf Gemeinschaftsebene ohne Belastung ermöglichen könnte, nicht auf der supranational europäischen Ebene entstanden sei, liegen nach Kielmansegg in der Nichtexistenz von drei "Gemeinschaften": der Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft der Völker Europas, "in denen kollektive Identität sich herausbildet, sich stabilisiert, und tradiert wird" ⁽³⁰⁶⁾. Nach Kielmansegg könne man europäische Identität nicht aus einer gemeinsamen Interpretation der europäischen Geschichte ("Erinnerungsgemeinschaft") gewinnen, da sie in jedem Land Europas meistens nach unterschiedlichen, manchmal widersprüchlichen Gesichtspunkten betrachtet und kennengelernt wird. Außerdem haben die Bürger der verschiedenen Länder wenige gemeinsame Erfahrungen gemacht, d.h. Erlebnisse, in denen sie sich gemeinsam mit dem anderen Völkern als Europäer empfinden ("Erfahrungsgemeinschaft"). Der kalte Krieg war teilweise eine solche Erfahrung, zumindest für die westeuropäischen Länder. Aber solche Ereignisse sind begrenzt und werden auch durch die jeweilige nationale Geschichte gedeutet ⁽³⁰⁷⁾.

Die Kommunikationsgemeinschaft fehle insbesondere wegen der Vielfalt der Sprachen, die in der Gemeinschaft vorhanden ist ⁽³⁰⁸⁾. Die Sprache vermittelt die "informierte Auseinandersetzung", die "Wahrnehmungs- und Verständigungsstrukturen" ⁽³⁰⁹⁾, die als Grundlage der Demokratie dienen. In der Tat bestehen stabile mehrsprachige Demokratien, in denen bestimmten Ausgleichsmechanismen dazu dienen, die Verhältnisse zwischen den verschiedenen linguistischen Gemeinden versöhnlich zu regeln. Aber die sprachliche Vielfalt in Europa sei von solcher Dimension, daß die Anwendung von diesen oder ähnlichen Mechanismen nicht ausreichen würde, um eine multilinguistische Demokratie entstehen zu lassen ⁽³¹⁰⁾. Aus dem Fehlen dieser drei Gemeinschaften ergibt sich das Fehlen einer europäischen "Zivilgesellschaft" ⁽³¹¹⁾, in der sich die Vielfalt der Interessen, der Meinungen und der Wertvorstellungen einer Gesellschaft herauskristallisiert und demokratisch ordnet.

Gerhards analysiert den Punkt aus der Perspektive der Entstehung einer "europäischen Öffentlichkeit", in der die Diskussion über die *Res Publica* stattfinden und die als Grundlage für die Entstehung verschmolzener gemeinsamer Institutionen dienen sollte. Die

locality. They continue to see those from other nations, regions, and localities as different" (Kaase/Newton (1995) S.124).

³⁰⁶⁾ Kielmansegg (1996) S.55.

³⁰⁷⁾ Ebd. S.56-57.

³⁰⁸⁾ Scharpf fügt als weitere Voraussetzungen die Aufmerksamkeit und stillschweigende Selbstverständlichkeiten an, welche die Bevölkerung teilen sollte (Scharpf (1993b) S.165-166, vgl. auch ebd. (1993) S.26).

³⁰⁹⁾ Lepsius (1993b) S.273.

³¹⁰⁾ Kielmansegg (1996) S.55.

³¹¹⁾ Ebd. S.57.

Öffentlichkeit wird so als ein wichtiges Vermittlungssystem zwischen den Bürgern und den politischen Entscheidungsträgern verstanden, "in dem öffentlich artikulierte Interessen aufgenommen und von den Entscheidungsträgern in Politiken übersetzt werden" (³¹²). Gleichzeitig dient solch ein Vermittlungssystem zur Bildung einer Identität der Gesellschaft, "in dem Bürger über Öffentlichkeit vermittelt dauerhaft die Gesellschaft beobachten, an ihr teilhaben und sie als die ihre begreifen" (³¹³). Diese zwei Aufgaben werden als verbunden betrachtet: Die Bürger fühlen sich als Teilnehmer einer kollektiven Identität, weil ihre Interessen im herauskristallisierten allgemeinen Interesse widergespiegelt werden, und sie haben Anspruch auf diese Widerspiegelung, weil sie sich als Teilnehmer der Einheit fühlen (³¹⁴). Eine einheitliche Öffentlichkeit, die ein solches System tragen würde, fehlt für Europa noch (³¹⁵). Das Eurobarometer unterstreicht diesen Punkt auch: Die akkumulierten Ergebnisse dieser Umfragen repräsentieren nicht "aggregate privately presented opinions of citizens who live in a single space of public debate, discussion, controversy or consensus, but in 12/15 different public spaces" (³¹⁶). Das soll nicht heißen, daß in Europa die Beziehungen zwischen den Völkern nicht intensiv und sicher seien und sich kein wichtiges Gemeinschaftsgefühl, insbesondere nach außen, entwickle. Auch kann man feststellen, daß sich ein gewisser Sinn von einer "europäischen Öffentlichkeit in den letzten Jahren immer stärker ausbildet. Dieser Prozeß wird durch die Reformdebatte, die Folgen der Euro-Einführung oder auch Konflikte, wie sie zwischen Kommission und Parlament oder zwischen Österreich und den übrigen Mitgliedstaaten entstanden, befördert" (³¹⁷). Aber es handelt sich hier um noch feste Interaktionen, die ein Regierungssystem stützen würden.

Gerhards untersucht die Hindernisse für die Entwicklung eines solchen Systems auf europäischer Ebene und stellt fest, daß für die Entstehung einer *einheitlichen europäischen Öffentlichkeit*, die über den nationalstaatlichen Öffentlichkeiten steht, als erste Voraussetzung ein übergreifendes europäisches Mediensystem fehlt, das seine Inhalte in den Mitgliedsstaaten gleichzeitig verbreite und so wie die nationalen Mediensysteme das ganze EU-Territorium als ein gemeinsames, einheitliches Publikum integriere. Im Gegensatz dazu bleiben die Medien (und ihr Publikum) nationalstaatlich organisiert (³¹⁸). Medien sind an Publikum und Nachfrage, aber auch an finanzielle Mittel und Renditen gebunden. Massenmedien brauchen ein homogenes Massenpublikum, aber Zuschauer, Leser und Hörer sind im Hinblick auf ihre Sehgewohnheiten (bzw. Hör- oder Lesegewohnheiten), ihre kulturell geprägten Wünsche und vor allem im Hinblick auf ihre Sprachkompetenz zu heterogen, "als daß ein homogenes Programm (ein homogenes Angebot) die Nachfragepräferenzen befriedigen könnte" (³¹⁹).

³¹²) Gerhards (1993) S. 107. Vgl. auch S.98.

³¹³) Ebd. S. 98.

³¹⁴) Dazu Habermas (1992) S. 636 und ff.

³¹⁵) Jachtenfuchs (2000b) S.17-18. Vgl. auch Erberich (1994) S.224.

³¹⁶) Eurobarometer 43 (1995) S. xi.

³¹⁷) Weidenfeld u.a. (2000) S.18.

³¹⁸) Gerhards (1993) S.100. Ähnlich dazu Smith (1996) S.284-285 und Jachtenfuchs (2000b) S.18.

³¹⁹) Gerhards (1993) S.102.

Wichtig ist der Verweis auf den wechselseitigen Einfluß von Kultur und Sprache, weil zu bemerken ist, daß sich zwischen Ländern mit derselben Sprache spezifische Kulturmuster und darüber hinaus auch Kulturgrenzen entwickeln. In diesem Sinne ist die Referenz auf die Kultur, als Bezugsrahmen für die Entstehung von Deutungsmustern des Individuums, wichtiger als die öfter genannten Sprachunterschiede im europäischen Raum. Darüber hinaus schätzt Gerhards die Möglichkeiten der Entwicklung eines übergreifenden europäischen Mediensystems, "das nicht nur von kleinen Eliten, sondern von der Masse der Bürger genutzt (wird)", als gering ein⁽³²⁰⁾. In diesem Sinne bemerken Semetko u.a., daß die anfänglichen Versuche der Europäischen Gemeinschaft zur Entstehung einer "einheitlichen europäischen Kultur" durch transeuropäische Medien beizutragen, gescheitern seien⁽³²¹⁾. So wurden zwei paneuropäische Fernsehensprogramme (Eurikon, 1982, und Europa TV, 1985), die von der Kommission unterstützt wurden, in kurzer Zeit aufgegeben⁽³²²⁾. "These failures gave support to studies documenting that European audiences by far prefer to watch nationally produced programmes in their own language"⁽³²³⁾.

Ausgehend davon, daß *eine* (einheitliche) europäische Öffentlichkeit zur Zeit nicht existiert, erforscht Gerhards ein zweites Bündel von Hindernissen zur Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit: Die "Trägheitsmomente" der Entwicklung einer *Europäisierung* der nationalen Öffentlichkeiten. Die Europäisierung könnte zwei Dimensionen haben: Zum einen im Rahmen einer häufigeren Thematisierung europäischer Themen in den jeweiligen nationalen Medien, zum andern im Rahmen einer Bewertung dieser Themen aus einer europäischen, nicht-nationalstaatlichen Perspektive⁽³²⁴⁾. Über die Möglichkeiten beider Entwicklungen zeigt er sich jedoch skeptisch.

Als Ursache für die geringe Häufigkeit europäischer Themen in den nationalen Öffentlichkeiten (die erste Dimension) nennt er Faktoren, die in der institutionellen Architektur der Gemeinschaft angelegt sind. Hier ist die Bürokratisierung oder Intransparenz der Entscheidungsverfahren zu nennen. Darüber hinaus kann das Publikum nur über den Output und nicht über den Prozeß informiert werden, der außerdem ohne eine öffentliche Opposition geschieht⁽³²⁵⁾. Aber Opposition und Konflikt sind wichtige Wertfaktoren für die Aufmerksamkeit der Medien und des Publikums. Die Entscheidungen selbst sind oft zu langweilig für die Medien und dienen lediglich als Stoff für journalistische Glossen über die Brüsseler Bürokratie⁽³²⁶⁾. Dennoch sind auch andere Faktoren an nationale Strukturen

³²⁰⁾ Ebd. S.102 und S.100. Vgl. dazu auch Jasmut (1995) S.153 und Bleckmann (1990) S.301.

³²¹⁾ Semetko u.a. (2000) S.126, vgl. auch S.124-125. Sie beziehen sich auf Collins (1994), Humphreys (1996) und Weymouth/Lamizet (1996).

³²²⁾ "Neither viewers nor advertisers were attracted by the channel" (Humphreys (1996) S.258. Zitat nach Semetko u.a. (2000) S.126).

³²³⁾ Semetko u.a. (2000) S.126. Sie beziehen sich auf Sepstrup (1990).

³²⁴⁾ Gerhards (1993) ab S.102.

³²⁵⁾ Der "langweilige Prozeß" der Entscheidung (Jasmut (1995) S.151).

³²⁶⁾ Jasmut bemerkt, daß, unter dem Druck der Einschaltquoten, europapolitische Themen stark vereinfacht und am Unterhaltungswert orientiert aufgearbeitet werden. "Diese Inszenierung birgt die Gefahr in sich, daß die Verdrossenheit der Bürger über integrationspolitische Themen zunimmt" (ebd. S.153).

gebunden, wie etwa die Struktur der Medien (³²⁷) und die mangelnde Behandlung des Themas Europa durch die nationalen politischen Systeme, insbesondere durch nationale Parlamente. Ein aktives Engagement der nationalen Parlamente für das Thema Europa hätte als Folge, daß es auf Dauer in der Öffentlichkeit stehen würde, aber dieses Interesse fehlt noch.

Am Ende der 90er Jahre zeigen sich hier aber einige wichtige Trends zur Europäisierung der Struktur der Medien. Die Medien, zumindest in ihren strategischen Entscheidungen und in ihrer Ressourcenallokation, hätten auf die wachsende Bedeutung der Integration reagiert. "The organisation of news desks in media organisations has been largely national, but advances in European integration have led news organisations to respond to the shift towards supranational levels of governance", bemerken Semetko u.a. (³²⁸).

Als zweite Dimension der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten bemerkt Gerhards, daß die Deutung des europäischen Informationsinputs nicht aus einer europäischen Perspektive geschieht, sondern daß "sowohl bei der Auswahl der Themen als auch bei der Interpretation und Meinungsbildung zu den Themen, die Perspektive des jeweiligen nationalstaatlichen Interesses das dominante Interpretationsmuster" ist (³²⁹). Die Ursachen dafür fangen schon bei der "national *versäulte(n)* Struktur der Informationsverbreitung in Brüssel" an: Nationale Vertreter bemühen sich darum, ihre Position insbesondere gegenüber ihren nationalen Korrespondenten deutlich zu machen, die Korrespondenten versuchen, Zugang zum Vertreter ihrer Nation zu haben. Die Berichterstatter passen sich an diese Struktur an, weil ihre Heimatredaktion und überhaupt ihr Publikum Auskunft über die Wirkungen eines EU-Beschlusses für das eigene Land erwarten (³³⁰). Der Minister paßt sich ebenfalls an, weil er sich gegenüber seiner Wählerschaft und nicht gegenüber einem europäischen Wahlvolk rechtfertigen soll (³³¹).

Für eine Betrachtung des Ausmaßes der "Trägheitsmomente" der Entwicklung einer *Europäisierung* der nationalen Öffentlichkeit durch eine häufigere Thematisierung europäischer Themen in den jeweiligen nationalen Medien kann man Daten aus einer Arbeit von Schulz heranziehen. Während der ersten Hälfte des Jahres 1999, als die Einführung des Euros, die Korruptionsskandale, der Balkankrieg und die deutsche Präsidentschaft des europäischen Rates eine "relativ größere Aufmerksamkeit" für die EU geschaffen haben, erreichte der Anteil der Berichterstattungen über EU-Angelegenheiten in den wichtigsten Zeitungen Deutschlands Werte zwischen 7% und 9%. In den Hauptnachrichtensendungen der staatlichen und privaten Programme erreicht das Thema zwischen April und Juni, d.h. die

³²⁷) Beispielweise werden die Brüsseler Korrespondenten als "Auslandskorrespondenten" betrachten, und damit sollen sie mit anderen Meldungen aus Ausland um einen Platz in den Sendungen konkurrieren (Gerhards (1993) S.105). Vgl. auch Jasmut (1995) S.152.

³²⁸) Semetko (2000) S.128, mit Beispielen dafür von der BBC und dem britischen "Channel 5".

³²⁹) Gerhards (1993) S.106, aufgrund der Interviews mit Korrespondenten in Brüssel.

³³⁰) Außerdem wird die nationale Perspektive durch die sprachräumliche Vergemeinschaftung der Journalisten in Brüssel begünstigt: "Taz- und FAZ-Korrespondenten (stehen) näher als konservative deutsche und britische Journalisten" (ebd. S.107).

³³¹) Ebd. (S.106-107). Gerhards unterstreicht hier, daß allein die nationale Öffentlichkeit über ein Sanktionspotential durch Wahlen verfügt.

Europawahlen eingeschlossen, nur 2% bis 4% der Berichterstattungen. In den Spätnachrichtensendungen der beiden größten staatlichen Programme wurde die Aufmerksamkeit etwas größer: zwischen 5% und 6%.⁽³³²⁾ Zu bemerken ist aber, daß das Hauptinteresse auf "überwiegend negativen" Nachrichten lag⁽³³³⁾.

Dafür stimmen auch die Daten der monatlichen Berichte von *Monitoring Euromedia*. "Drawing on these data, Pippa Norris concluded with respect to the period from January 1995 to autumn 1997 that most European issues received minimal coverage in the news media. If there was coverage, then it cyclically peaked around the EU summits. Throughout routine periods, however, coverage of European affairs remained ephemeral ... Norris also noted that the coverage during this period was sometimes neutral, but had usually a modest, yet consistent, negative-leaning slant"⁽³³⁴⁾.

In bezug auf die Entwicklung einer Bewertung der europäischen Themen aus einer europäischen, nicht-nationalstaatlichen Perspektive bietet sich die Untersuchung von Stabenow über die Auseinandersetzungen um die Entlastung der Haushaltsführung der Europäischen Kommission 1998-1999 an⁽³³⁵⁾. Hier stellt der Autor folgendes fest: "Das Fehlen hinreichender Öffentlichkeit wird an der unterschiedlichen Interpretation deutlich, die der Konflikt in den südlichen bzw. nördlichen Mitgliedstaaten gefunden hat. Im Norden wurde er vor allem als Meilenstein auf dem Weg zu mehr demokratischer Kontrolle und Legitimierung der Europapolitik gedeutet, indem die Auseinandersetzung mit der Kommission die Emanzipation des Parlamentes befördert hat. Im Süden hingegen herrschte der Eindruck vor, der Norden – insbesondere Deutschland – wolle die Kommission schwächen, um die eigene Position in den Verhandlungen zur Neuordnung der EU-Finzen zu stärken ... Entscheidungen in Brüssel oder Straßburg werden vor allem aus nationaler Sicht gedeutet"⁽³³⁶⁾.

Ähnliche Folgerungen ergeben sich aus einer Untersuchung von Semetko u.a. über die Berichterstattung des deutschen und britischen Fernsehens in bezug auf die Einführung der Euro anfangs 1999. "Despite the fact that these stories were connected to a common event, news organisations put considerable national spin on the topic. The national spin in the news media reflected the positions of the countries with respect to their support for the euro"⁽³³⁷⁾. Damit seien die Thesen von Gerhards bestätigt.

4.4. Grenzen für eine *Demokratisierung* der Europäischen Union?

In der Feststellung von Grenzen für eine "Verschmelzung" der Völker Europas steht nicht nur der bundesstaatliche Charakter der Gemeinschaft auf dem Spiel, sondern auch die

³³²⁾ Schulz (1999) S.11 und 12.

³³³⁾ Ebd. S.2. Der Dioxinskandal in Belgien und die Entwertung des Euros haben dazu auch beigetragen.

³³⁴⁾ Semetko u.a. (2000) S. 130, aufgrund Norris (2000).

³³⁵⁾ Stabenow (1999).

³³⁶⁾ Giering u.a. (1999) S.9.

³³⁷⁾ Semetko u.a. (2000) S.133. Vgl. auch: "The national news media played an active role in providing a national spin on this major event" (ebd. S.135).

Frage, ob die EU überhaupt "demokratiefähig" sei. Ein klares "Staatsvolk", um wieder einen rechtstaatlichen Begriff zu benutzen, sei eine Voraussetzung dafür. "Das jeder demokratischen Verfassung zugrundeliegende Axiom der Volkssouveränität bringt das klar zum Ausdruck. In ihm steckt begrifflich und gedanklich die Prämisse, daß die Antwort auf die Frage, wer das Volk sei, von dem 'alle Gewalt ausgeht', immer schon gegeben ist, bevor Staatsgewalt demokratisch organisiert werden kann" (338). Das ist außerdem eine grundlegende Voraussetzung, die nichts mit ethnischer oder normativer Diskussion zu tun hat, sondern mit einer gemeinsamen Vorstellung, einer "Wir-Identität" (339). Die Mitglieder einer zu demokratisierenden Gemeinschaft sollten sich ganz selbstverständlich als Mitglieder eines Gemeinwesens fühlen und darstellen: "The background condition (für einen Demokratisierungsprozeß) is best fulfilled when national unity accepted unthinkingly, is silently taken for granted" (340). Die Erfüllung dieser Voraussetzung mache den Unterschied zwischen Mehrheitsentscheidung und Fremdenscheidung für die betroffenen Personen aus (341). "Menschen akzeptieren die Mehrheitsregel innerhalb eines politischen Systems, dem sie sich zugehörig fühlen" (342). "Erst diese Identifikation verhindert, daß Mehrheitsentscheidungen von der überstimmten Minderheit als Ausübung illegitimer Fremdherrschaft zurückgewiesen werden können" (343).

Solche stärkere Zugehörigkeit gebe es bis heute nur auf der Ebene der Nationalstaaten oder darunter, aber nicht darüber hinaus. Deswegen unterstreicht Kielmansegg, daß die Demokratie "aufs engste mit der politischen Form des Nationalstaates verknüpft" bleibt (344); Sie könnte nicht auf die supranationale Ebene, welche die EU darstellen würde, übertragen werden (345). Deswegen merkt Scharpf, daß "der historische Zusammenhang von Volkssouveränität und nationalstaatlicher Souveränität auch als systematischer Zusammenhang respektiert werden (muß)", in dem aber Autonomie nicht als Omnipotenz oder Autarkie verstanden werden darf (346).

Es besteht dann in Europa eine Spannung oder ein gewisser Widerspruch. Zum einen entfaltet sich eine avancierte und fortentwickelte Verschmelzung der Entscheidungskompetenz der Integration, jenseits der nationalstaatlich organisierten Entscheidungsstrukturen. Zum anderen wird jedoch festgestellt, daß die Gesellschaften (die

³³⁸) Kielmansegg (1996) S.54. "The people cannot decide until somebody decides who are the people" (Jennings (1956) S.56. Zitat nach Rustow (1970) S.351). Vgl. auch Scharpf (1998) S.6.

³³⁹) "Eine Idee der Zusammengehörigkeit und Identität" (Lepsius (1993b) S.272). Vgl. dazu Elias (1987).

³⁴⁰) Rustow (1970) S.351.

³⁴¹) Kielmansegg (1996) S.54.

³⁴²) Weiler (1989) S.83. Vgl. auch Weiler (1996) S.523.

³⁴³) Scharpf (1993b) S.165-166, vgl. auch ebd. (1993) S.26.

³⁴⁴) Kielmansegg (1996) S.58.

³⁴⁵) Scharpf (1993b) S.165.

³⁴⁶) Scharpf (1993b) S.175. Der Autor beharrt darin: "But while the willingness to accept sacrifices for the purpose of solidaristic redistribution seems remarkably high at the level of established nation states, it also seems clear that no political unit above the national level has yet developed a we identity of comparable intensity. This is true even of the European Union" (Scharpf (1998) S.6).

Völker), die eine solche gemischte Ausübung von Souveränität unterstützen sollten, politisch in den alten nationalen Grenzen gefaßt bleiben⁽³⁴⁷⁾.

Die Spannung wird von Hoffmann als ein "compromise between the inadequate and the impossible" in der "byzantine" institutionellen Ordnung der EU beschrieben. Die "Ungeeignetheit" ist ein strikter Intergouvernementalismus und daraus ergibt sich die Suche nach supranationalen Elementen, die dann aber auf die "Unmöglichkeit" hinweisen: "the leap to a federal system"⁽³⁴⁸⁾. Dieser "Kompromiß" hat eine effektive Autorität in einigen wichtigen politischen Bereichen ermöglicht, aber der Nachteil ist nach Auffassung Hoffmanns "the famous 'democratic deficit'. The most dynamic of the 'federating' institutions is the Commission, which is also the most bureaucratic and technocratic. The most democratic (because it is elected by the people) is a parliament with scant powers and a mode of election that is, in fact, national rather than European"⁽³⁴⁹⁾.

Daraus könnte man ableiten, daß die Besonderheiten der EU in einen Widerspruch geraten: Die Gemeinschaft als System übt Souveränität in verschmolzenen Entscheidungssystemen aus, aber sie kann für deren Ausübung keine demokratische Grundlage gewährleisten. Gleichzeitig würde dies bedeuten, daß Grenzen für eine weitere Entfaltung der Integration schon gezogen werden: Wenn das mehrdimensionale Geschehen der Integration eine gewisse gleichgewichtige Entwicklung zwischen der institutionellen Dimension, den wachsenden Transaktionen und der Entstehung eines gemeinsamen Bewußtseins⁽³⁵⁰⁾, voraussetzt, um nach Erfolg zu trachten, dann würde das damals von Frei konstatierte Defizit in der dritten Dimension ein teilweise unüberwindbares Hindernis für weitere institutionelle Integration bedeuten. Anders gesagt wäre die Erfüllung der Ziele der Römischen Verträge für Europa negiert, solange "in den Völkern Europas ein Europabewußtsein" nicht stärker geweckt wird⁽³⁵¹⁾. Das Defizit sollte nach der institutionellen Transformation durch den EUV und den nachfolgenden Abkommen noch größer sein. Angesichts der geschilderten Hindernisse, die der künftigen Ausbreitung des Zusammengehörigkeitsgefühls unter den westeuropäischen Völkern entgegenstehen, sollte

³⁴⁷⁾ Bach hat dies so zusammengefaßt: In der EU entwickle sich ein dynamischer Prozeß der Bildung von "staatsähnlichen Regelungs- und Steuerungsinstanzen mit legislativen und exekutiven Hoheitsbefugnissen" - Instanzen, die aber nicht die staatliche Allkompetenz besitzen und deren Souveränitätsausübung sich nicht auf ein kulturell oder sprachlich homogenes Staatsvolk, auch nicht in absehbarer Zukunft, gründet (Bach (1993) S.226).

³⁴⁸⁾ Hoffmann (1994) S.18. Weiler analysiert denselben Widerspruch aus der Sicht des Legitimität-Effektivität-Dilemmas: Solange das europäische Wir-Gefühl nicht zustande gekommen sei, garantiert die konföderale EU-Ordnung eine indirekte demokratische Legitimität, allerdings auf Kosten der Effektivität. "Verweigert man ihnen (den Mitgliedstaaten) die Stimme und ermöglicht man der Mehrheit, die Minderheit zu überfahren, kann dies zur Minderung der sozialen Legitimität des politischen Systems der EG beitragen und somit zur Disfunktionalität oder gar Desintegration führen"(Weiler (1989) S.84). D.h., die intergouvernementalen Elemente des Entscheidungssystems der Gemeinschaft würden das Risiko für einzelne Länder mindern, majorisiert zu werden (Bach (1993) S.225).

³⁴⁹⁾ Hoffmann (1994) S.19.

³⁵⁰⁾ Eine besondere "Brüderlichkeit" zwischen den Völkern von Europa (Frei (1985) S.119, s.o.).

³⁵¹⁾ Ebd. S.120.

man gemäß der Argumentation von Frei erwarten, daß keine weitere erfolgversprechende institutionelle Integration möglich wäre.

Aber bevor solche Schlußfolgerungen getroffen werden, sollte man mindestens drei Aspekte unterscheiden.

Zum einen handelt sich um die treffende Bewertung der Bedeutung des Nationalstaates in einer interdependenten Welt, wie hier schon analysiert wurde. Die Vorstellung eines geschlossenen und selbständigen Staates sei nicht mehr möglich. Außerdem sollten die idealtypischen Merkmale des Nationalstaates nicht übertrieben werden. Wenn eine Nation definiert wird als eine Gruppe von Menschen, die aufgrund von Geburt (wegen Kultur und Sprache, durch Familie und Genetik) verbunden sind, und ein Staat als diejenige Gruppe von Menschen, die voll ihrer eigenen, souveränen Legalautorität und nicht der anderer ausgesetzt sind, dann hat ein Nationalstaat nie existiert ⁽³⁵²⁾.

Zum zweiten sollte der Maßstab für die Weiterentwicklung der EU auch nicht-staatlich begriffen werden. In diesem Sinne wird hier aufgezeigt, daß ein Europabewußtsein, das weitere Integration unterstützen kann, nicht einem nationalen Bewußtsein, das nationalstaatliche Integration und Demokratie trägt, entsprechen sollte ⁽³⁵³⁾. "Sowohl in prozessualer wie teleologischer Hinsicht soll in der Europäischen Union nicht der nationale durch einen supranationalen Demos ersetzt werden, sondern die fortdauernde Koexistenz beider oder gar multipler Demoi kann zu einer legitimierten, stabilen und belastungsfähigen Union führen" ⁽³⁵⁴⁾. Wie Lepsius betont, steht nicht die Entscheidung zwischen einem autonomen Nationalstaat und der Ablösung der Nationalstaaten zur Debatte, sondern die Anpassung zwischen der binnengesellschaftlichen Integration und der fortgeschrittenen internationalen Integration auf EU-Ebene ⁽³⁵⁵⁾. Diese Anpassung kann man als eine neue Phase der Entwicklung der Demokratie und des Nationalstaates verstehen ⁽³⁵⁶⁾. Hier soll man auch den Erfolgscharakter der Integration in Europa hervorheben ⁽³⁵⁷⁾, insbesondere die wachsenden Beziehungen zwischen den Völkern und das schon erreichte "Gemeinschaftsgefühl", was klar hervortritt, wenn man es mit den anderen "real existierenden" Formen zwischenstaatlicher Politikverflechtung vergleicht. Insbesondere würde man ein besseres Bild von den Möglichkeiten der Demokratie im Integrationsprozeß erhalten. "Gegenüber diesen Entwicklungen zeichnet sich die EG - trotz oder vielleicht auch infolge wachsender Komplexität - durch ein hohes Maß an Rechtsstaatlichkeit, zunehmende

³⁵²⁾ Dunn (1994) S.3.

³⁵³⁾ In der Analyse von Deutsch erweist sich auch ein "Wir-Gefühl" als notwendig für pluralistische Sicherheitsgemeinschaften, das aber weniger Ansprüche als für verschmolzene Gemeinschaften erfüllen sollte (s.o.). So bemerken Kaase/Newton zu diesem Thema: "What seems to matter is not a common or uniform European culture or identity, but a growing sense of being able to do political business with people who are different. In this sense, current attempts to build up a common culture of European citizenship, successful or otherwise, are largely irrelevant to European political integration" (Kaase/Newton (1995) S.124.).

³⁵⁴⁾ Merkel (1999) S.29. Wie die Koexistenz angepaßt werden könnte, wird in den nächsten Kapiteln diskutiert.

³⁵⁵⁾ Lepsius (1993) S.260.

³⁵⁶⁾ Vgl. den Punkt 5. in Kapitel II.

³⁵⁷⁾ Holsti (1995) S.377. Von Autoren wie Sandholtz/Zysman bis Hoffmann wird dieser Erfolg anerkannt (Gehring (1994) S.219).

parlamentarische Mitgestaltung und umfassende Beteiligungsmöglichkeiten aus. Im Vergleich zu anderen Formen zwischenstaatlicher Problemverarbeitung unterstellt die Fusionsthese eine Steigerung der Effizienz, Effektivität und auch Akzeptanz der gemeinsamen Nutzung staatlicher Handlungsinstrumente" (³⁵⁸).

Zum dritten handelt es sich insbesondere um die Bewertung der Folgen supranationaler Integration für das Verständnis der nationalstaatlich begriffenen Demokratie und Legitimität. In diesem Sinne soll festgestellt werden, welche Aufgaben eines Integrationsprozesses für die Nationalstaaten noch als unverzichtbar erscheinen (³⁵⁹), was in Verbindung mit einer möglichen demokratischen Legitimation der Ausübung von Macht auf EU-Ebene gesetzt werden soll. In diesem Sinne weist Mols, wenn er die Rolle der nationalen Regierungen in der Bildung von Kooperations- und Integrationsmechanismen analysiert, darauf hin, daß der Staat "immer ein Stück Selbstorganisation der Gesellschaft bleibt, ausgestattet mit Handlungsvollmachten". Auch wenn die klassische Staatsvorstellung nicht mehr zutrifft, hängen "binnengesellschaftliche Friedens- und Rechtsordnungen" von ihr ab. Deswegen kann man nicht auf das Engagement der Nationalregierungen verzichten, wenn Integration stattfindet. "Dies gilt selbst dort, wo Integrationsgebilde eine ausgeprägte und politisch wie verfassungsrechtlich hinreichend abgesicherte, supranationale Komponente aufweisen", weil der Verzicht auf die Mitwirkung von Nationalstaaten und Regierungen einen Rückschritt in der demokratischen Idee der Selbstregierung durch den Bürger bedeuten würde (³⁶⁰). Unter dieser Perspektive wurde hier die Idee dargestellt, daß die Nationalstaaten als "Puffer" oder "Filter" dienen, die den Integrationsprozeß "von nationalen Emotionen und Protesten, regionalen Krisen und Beschäftigungswankungen abschirmen". Das können sie aber nur machen, wenn sie funktionstüchtig bleiben (³⁶¹).

Zwischenbilanz

Aus den gerade diskutierten drei Punkte ergibt sich die Unmöglichkeit, über Demokratisierung der EU im eigentlichen Sinn des Begriffes zu sprechen, da dieser Begriff für eine andere Form politischer Organisation entwickelt wurde. Deswegen versteht man hier darunter die mögliche Anwendung der demokratischen Mechanismen und/oder demokratischen Elemente auf das europäische System. Um diese Folgerung in einen größeren Zusammenhang zu setzen, fasse ich die Entwicklung meiner Arbeit bis hier in der folgenden Diskussion zusammen, die als Basis für ihren Fortgang benutzt wird.

³⁵⁸) Wessels (1992) S.53.

³⁵⁹) "Welche Funktionen und welche Bedeutung die Mitgliedstaaten noch haben können, noch haben sollen"(Lepsius (1993) S.260).

³⁶⁰) Mols (1993) S.6-8. Vgl. auch Dahrendorf (1994).

³⁶¹) Lepsius (1993b) S.283. Vgl. auch Ebd. (2000) S.212.

Bei der Entfaltung der Integration in Westeuropa sind verschiedene Dimensionen zu erkennen, insbesondere die supranationale und die intergouvernementale. Aber auch transnationale und auch subnationale Faktoren bestimmen den Prozeß mit. Daraus ergeben sich die Widersprüche der Theorien, welche die Integration in Westeuropa zu erklären versuchen, da sie ihre Aufmerksamkeit überwiegend auf eine Dimension gelenkt haben.

Zusammenfassend kann man sagen, daß zwei Idealvorstellungen der Integration bestehen, die sich in dem Gegensatz Intergouvernementalismus - Supranationalismus ausdrücken. In der ersten Betrachtungsweise geht man davon aus, daß alle EU-Entscheidungen auf intergouvernementale Verhandlungen, meistens zwischen Vertretern der nationalen Regierungen, zurückzuführen sind. Darüber hinaus sollte sich jede Verbesserung der legitimatorischen Grundlage der gemeinschaftlichen Entscheidungen auf nationale Prozesse gründen. Wie in den nächsten Kapiteln analysiert wird, ergibt sich daraus eine wichtige Rolle für die nationalen Parlamente in der Herstellung demokratisch legitimierter Kontrollen des europäischen Entscheidungsprozesses.

Im Gegensatz dazu geht der Supranationalismus davon aus, daß die supranationale Dimension eine wesentliche Rolle spielt, die über jeder möglichen legitimatorischen Rückkoppelung an nationale Prozesse steht. Darüber hinaus sollen supranationale Mechanismen entwickelt werden, um die legitimatorische Phasenverschiebung decken zu können. Jedoch hat Supranationalismus zwei Quellen: den Föderalismus und den Funktionalismus. Beide unterstreichen die Wichtigkeit unabhängiger supranationaler Integrationsinstitutionen, wenngleich sie ihre Vorliebe für unterschiedliche Institutionen (entweder das EP oder die Kommission) erkennen lassen und darüber hinaus widersprüchliche Lösungen für den demokratischen Ausbau der EU vorschlagen.

Die supranationalen und die nationalen Dimensionen der Integration sind jedoch nicht zu isolieren, sondern gehen ständig, dynamisch und in verschiedenen Formen ineinander über. Solch eine Verflechtung der intergouvernementalen und supranationalen Elemente ist ein Faktor, der ein klares Zuschreiben demokratischer Verantwortlichkeit verhindert.

Aber der Integrationsprozeß entwickelt sich auf verschiedenen Ebenen, in denen die Verhandlungen durch unterschiedliche Akteure geleistet werden. Je höher die Ebene ist, desto wichtiger ist die Rolle der nationalen Spitzenpolitiker. Je niedriger die Ebene der Verhandlungen ist, desto größer ist die Zahl von Teilnehmern in den Verhandlungen und die Zahl von möglichen Interaktionen (die sogenannte "politische Unordnung"). Aber die intergouvernementale Dimension verschwindet hier nicht, sondern verflechtet sich mit den anderen. In jedem Fall gibt es keinen hegemonischen Akteur und Koalitionen werden notwendig, um Entscheidungen zu treffen. Darüber hinaus wird bestritten, daß die nationalen Regierungen Kontrolle darüber erhalten können. Mit der Anwendung der Begriffe "Netzwerke", "Verflechtungssystem" und "kooperativer Föderalismus" wird versucht, die Bedeutung dieser vielschichtigen Verhandlungsarenen für die Integration zu erklären. Daß Entscheidungen durch die Netzwerke entstehen, hat auch negative Auswirkungen auf das

traditionelle Verständnis von Demokratie, u.a. die Verletzung der Kontroll-, Transparenz- und Teilnahmemöglichkeiten durch die Bürger. Das wird allgemein akzeptiert, aber die Lösungen werden wiederum entweder auf supranationaler oder nationaler Ebene gesucht. Daher habe ich gefolgert, daß man mehr Akteure, Beziehungen und Ebenen im Legitimationsprozeß der Integration in Betracht ziehen sollte, als in den traditionellen Integrationsschulen vorgesehen wurde.

Ein Beziehungsmuster zwischen den Hauptvariablen, die einen Integrationsprozeß erklären sollen, ist schwer zu finden, weil der Integrationsprozeß als multidimensional und vielschichtig charakterisiert wurde. Und wenn sie empirisch gefunden werden kann, ist ihre Verallgemeinerung auch schwierig, da sie zeitlich und nach Situationen begrenzt sind. Es wurde gezeigt, daß einige Elemente, die in einer bestimmten Phase wichtig waren, ihre Bedeutung in der nächsten Phase verlieren können und umgekehrt. Da sich aus einer Antwort auf die Frage, welche Akteure oder welche Gruppen von Akteuren die Integration vorantreiben, Folgerungen für die demokratische Rückkoppelung der EU-Entscheidungen ergeben, und da die Frage sich nicht endgültig beantworten läßt, bleibt die Zuweisung von demokratischer Verantwortlichkeit auf europäischer Ebene ungewiß.

Die Wichtigkeit der intergouvernementalen Dimension der Integration beruht auf der Tatsache, daß die Nationalstaaten bzw. die nationalen politischen Systeme immer noch eine größere Anpassungs- und Überlebensfähigkeit aufweisen können. Man kann die Integration selbst als Teil ihrer Strategie zur Anpassung verstehen. Eine effektive supranationale Behandlung transnationaler Probleme braucht die Unterstützung nationalstaatlich organisierter politischer Strukturen, aber angesichts der Herausforderungen einer sich immer stärker globalisierenden Welt benötigen sie ihrerseits Methoden, die durch einem Integrationsprozeß gefunden werden können, auch wenn die Nationalstaaten dadurch etwas von ihrer Souveränität verlieren. Daraus resultiert eine besondere Begrenzung des Handlungsspielraums der einzelnen Staaten wie in keinem anderen Integrationsprozeß. Aber dank einer solchen Entwicklung wird der Prozeß der gemeinsamen Entscheidungsfindung erleichtert, was auch in einer Entlastung nationaler Entscheidungsprozesse resultiert. Würden die Nationalstaaten auf die supranationale Dimension der Integration verzichten, so müßten sie mit noch viel größeren Schwierigkeiten rechnen.

Es wurde in verschiedenen Analysen die Bedeutung des Nationalstaates im Integrationsprozeß betont. Es geht nicht nur um seinen unverzichtbaren Beitrag für die Durchführung der gemeinschaftlichen Entscheidungen (Outputs), sondern auch für den Prozeß der Entstehung von Inputs, die diese Entscheidungen verlangt haben. Die Bedeutung des Nationalstaates für die Integration ergibt sich daraus, daß das politische Leben der Völker Europas immer nationalstaatlich organisiert bleibt. Trotz aller transnationalen Beziehungen entstehen die meisten Inputs in den nationalen Bereichen und richten sich nach den entsprechenden Nationalregierungen, auch wenn sie transnationale Maßnahmen erfordern.

Die Beziehung zwischen den supranationalen und den intergouvernementalen Dimensionen des Integrationsprozesses ist aber nicht unproblematisch, weil beide unterschiedlichen Logiken folgen. Wenn man die Darstellung des Problems vereinfacht, kann man sagen, daß die supranationale Dimension auf die Logik des europäischen "Bundesstaates" ausgerichtet ist, während die intergouvernementale Dimension der Logik des "Staatenbundes" folgt. Das ist der "Grundkonflikt" der institutionellen Ordnung der EU, der sich aus ihrer "dualen Souveränität" ergibt: Zum einen liegt dem Integrationsprozeß eine nationalstaatliche Basis zugrunde, zum anderen besteht der Anspruch ihrer supranationalen Einrichtungen, Souveränität direkt auszuüben. Der Konflikt löst sich nicht durch die Überwindung einer Dimension durch die andere, sondern beide Dimension bleiben miteinander verschmolzen. Bis heute findet ein solcher Zustand keinen Ausdruck in einer spezifischen institutionellen Formel. Er wurde hier als ein Zwischenstadium erfaßt, das sich als ein ständiges Merkmal des Integrationsprozesses erweist.

Das Dilemma wurde auch als eine Entscheidung zwischen Effektivität und Demokratie geschildert. Europäische Entscheidungen wären die besseren der vorhandenen Problemlösungen, die aber widersprüchlich zu der Respektierung von nationalstaatlich entstehenden Förderungen und Wünschen der Bürger wären.

Zum Schluß noch ein weiterer Punkt: Aus der Logik der ausgewählten Strategien zur Entstehung der Integration (Neofunktionalismus) resultiert ein wichtiger Zentralisierungsprozeß. Auf nationaler Ebene drückt er sich in einer verstärkten Rolle der Exekutive in innerstaatlichen politischen Prozessen aus. Auf supranationaler Ebene zeigt sich dieses Phänomen in der Ausdehnung eines technokratischen oder bürokratischen Herrschaftsnetzes im Rahmen der Kommission. Die Zentralisierung kann man einer gewissen Ambiguität der Ziele des Integrationsprozesses zuschreiben. Da die Bildung eines Bundesstaates nicht einheitlich angestrebt wurde und weil die nationalen Grenzen eine größere Überlebensfähigkeit bewiesen, ergibt sich für den Integrationsprozeß eine Tendenz zur technokratischen und bürokratischen Behandlung der vergemeinschafteten Bereiche. Wenn nicht die Bildung eines "Superbundesstaates" möglich ist, würde das Entscheidungssystem der Integration in eine "technokratische Herrschaft" durch die zentralen Organe des Integrationsprozesses münden. Eine solche Behandlung wird auch durch große Intransparenz und Abkopplung von der politischen und öffentlichen Diskussion charakterisiert, was von der "neofunktionalistischen Methode" vorgeschlagen wurde. Darauf lassen sich zentrale Probleme des demokratischen Defizits der EU zurückführen.

KAPITEL IV: DEMOKRATIE UND DIE GEWALTENTEILUNG DER INSTITUTIONELLEN ORDNUNG DES EU-SYSTEMS

1. Einleitung

Mit diesem Kapitel beginnt ein neuer Abschnitt dieser Arbeit. Er will einen Abriß der Debatte über die demokratische Legitimationsbasis der EU geben und die entsprechenden Vorschläge für ihre Verbesserung bewerten. Da der Integrationsprozeß in Westeuropa als vielschichtig und mehrdimensional verstanden wird, erfolgt die Analyse dementsprechend auch auf verschiedenen Ebenen und wird in zwei Kapitel unterteilt.

1.1. Die "Standard Version" des demokratischen Defizits in der EU

Weiler u.a. stellen eine von ihnen als "Standard Version" bezeichnete Zusammenfassung der demokratischen Probleme dar, die mit der europäischen Integration verbunden sind (¹). Die Merkmale dieser Version kann man vier Schwerpunkten zuordnen, die einen Überblick über die bis hierher schon teilweise angesprochenen und im weiteren noch genauer zu betrachtenden Aspekte dieser Diskussion geben:

1. Entwertung der Bedeutung des Individuums, die die Gemeinschaft entlegitimiert. Weiler u.a. nennen das erste Merkmal dieses Schwerpunktes "umgekehrter Regionalismus" ("*Inverted Regionalism*"): Die Vorteile der regionalen Integration werden für das Individuum in Nachteile umgewandelt, weil der Transfer von funktionalen Kompetenzen von den Nationalstaaten zur Gemeinschaft eine neue Verwaltungsebene bildet. Damit ist das Entscheidungszentrum von den Bürgern distanziert und die Bedeutung des einzelnen Bürgers minimiert (²). Die politische Entmachtung führt zu einem zunehmenden Legitimationsverlust der Gemeinschaft, der durch zwei weitere Perzeptionen verstärkt werden kann: Die Wahrnehmung einer Einmischung der Gemeinschaft in Bereiche, die von den Bürgern als exklusive Gebiete der Gestaltung entweder der eigenen Nation oder der Einzelpersonen und ihrer Gemeinden empfunden werden, und die Wahrnehmung eines Mangels an Kontrolle und Grenzen, die die Einmischung verhindern.

2. Verlust von demokratischen Kontrollen des Entscheidungsprozesses, was normalerweise als "Entparlamentarisierung" bezeichnet wird. Zum einen wird das nationale Gleichgewicht zwischen Exekutive und Legislative durch die Gemeinschaft zugunsten ersterer verschoben. In den Bereichen, in die die Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, bekommen die Minister

¹) Weiler u.a. (1995) S.4-9. Diese Ausführung kann man weder beschreiben noch zitieren, weil sie eine Aggregation von Meinungsäußerungen von verschiedener Art und Qualität ist. Die Autoren führen außerdem an, daß sie nicht alle Kritiken und Vorstellungen teilen.

²) Eine solche Entwertung geschieht fast automatisch aufgrund der Tatsache, daß die Zahl der von Entscheidungen der EG betroffenen Personen größer ist als die Zahl der von Entscheidungen nationaler Systeme Betroffenen.

im Ministerrat mehr Entscheidungskompetenzen als ihre entsprechenden einheimischen Parlamente. Die mögliche Kontrolle des Entscheidungsprozesses der EU durch die nationalen Kammern wird einerseits wegen der Komplexität und des Umfangs dieses Verfahrens, andererseits durch die Mehrheitsentscheidung im Ministerrat zusätzlich begrenzt. Zum anderen stellt das Europäische Parlament gegenüber der Entwertung der nationalen Legislativen keinen bedeutenden Ausgleich dar, weil ihm wichtige Rechte fehlen und weil es sich in einer beträchtlichen Distanz zu den Bürgern befindet. Wenn es keine echte Kontrolle bieten kann, könnte es außerdem auch nicht als öffentliches Forum gemeinschaftlicher Auseinandersetzung für die Bürger Europas dienen, nicht nur aufgrund mangelnder Zuständigkeiten, sondern auch wegen seines komplizierten Verfahrenswesens, der sprachlichen Vielfalt und der geringen Beachtung, die das Europäische Parlament in den Massenmedien findet. Außerdem sind nationale Judikativsysteme, wie die BVerfG in Deutschland, in ihren Funktionen bei der Revision der Rechtsakten im Fall der europäischen Beschlüsse durch den EuGH ersetzt. Daher sind die nationalen Exekutiven stärker als ihre nationalen Kontrollinstanzen.

3. Verzerrung nationaler Präferenzen durch die Gemeinschaft. Präferenzen, die sich auf nationaler Ebene als eine Mehrheitsposition herauskristallisieren, können nicht in entsprechende Entscheidungen umgewandelt werden, wenn sie nicht die nötigen Mehrheiten in den Gemeinschaftsorganen haben. Insbesondere sind die dominierenden Einstellungen im Rat entscheidend. Diese Verzerrung wird durch die unverhältnismäßige Repräsentation der nationalen Bevölkerung in den Gemeinschaftsorganen zugunsten der kleineren Staaten verstärkt. Im Extremfall bedeuten die einstimmigen Entscheidungen im Rat, daß eine in mehreren Ländern mehrheitliche Einstellung nicht in eine Entscheidung umgewandelt werden kann, wenn sie keinen generellen Konsens auf der Gemeinschaftsebene findet.

4. Ständige und grundlegende Fehler in der Transparenz der Verfahren der Gemeinschaft. Dieser Schwerpunkt ergibt sich nicht nur durch die Entfernung des europäischen Entscheidungszentrums von nationalen Kontrollen und von den nationalen Öffentlichkeiten, sondern die Intransparenz selbst ist ein grundlegendes Merkmal des Entscheidungsprozesses der Gemeinschaft ⁽³⁾.

1.2. Zwei Dimensionen für die Diskussion

Die Probleme können in zwei Bereichen des politischen Prozesses näher analysiert werden. Zum einen lassen sich die Kritikpunkte auf der institutionellen Ebene diskutieren. Zum anderen soll auch die soziopolitische Dimension der politischen Prozesse beachtet werden. In der Demokratie spielt ein übergreifendes Vermittlungssystem eine wesentliche Rolle, das sich nicht in einem bestimmten institutionellen Mechanismus zusammenfassen läßt, sondern von politischen Parteien, Verbänden, Möglichkeiten für Bürgerbewegungen und insbesondere von der öffentlichen Diskussion, die durch die Massenmedien und die

³) Dieses grundlegende Merkmal der EG entspricht der neofunktionalistischen Strategie der Integration (s.o.).

öffentliche Meinung kanalisiert wird, getragen wird⁽⁴⁾. Diese soziopolitischen Institutionen ermöglichen eine "informierte" oder "gesellschaftliche" Auseinandersetzung und sind daher für eine Demokratie "schlechthin konstituierend" (5). Hier ist die Entstehung und die Kristallisierung von Meinungen zwischen den Mitgliedern eines politischen Systems, ihre Aggregation durch intermediäre Gruppen bis hin zu ihrer Übertragung auf die Strukturen, die die Forderungen des Systems in Entscheidungen umwandeln sollen, und der Prozeß des Entscheidungstreffens mit seinem "Feedback" im System zu nennen. Dieser Prozeß, der die Entscheidungen des politischen Systems mit den individuellen Einstellungen der Mitglieder des Systems verknüpft, wird als "demokratische Substanz" definiert (6).

Hier soll eine einseitige Betrachtung des Problems der Demokratie in der Gemeinschaft überwunden und der Versuch unternommen werden, "die traditionell bevorzugte institutionelle Dimension der Debatte um die Ebene der soziopolitischen Vermittlungsstrukturen und die Ebene der Bürger zu ergänzen" (7). So kann die Diskussion in ihrer institutionellen und soziopolitischen Dimension analysiert und gleichzeitig auf die gemeinschaftliche oder nationalstaatliche Ebene bezogen werden (8).

Deswegen sollen die Einstellungen der Bürger der Mitgliedstaaten gegenüber der Integration und insbesondere die Vermittlungsinstanzen untersucht werden, die die Funktion erfüllen sollen, die Einstellungen der Bürger von Europa mit den Entscheidungen des "EU-Systems" zu verknüpfen (9). Ähnliche Protostrukturen für die soziopolitische Vermittlung auf europäischer Ebene bestehen in Wirklichkeit, aber sie sind unterentwickelt. Eine direkte, supranationale Verbindung zwischen Entscheidungen und Bürger sollte im Prinzip vom EP geleistet werden, speziell wenn man dem föderalen Modell folgt, aber sein Mitwirkungsrecht auf europäischer Ebene und seine Beziehungen mit der zu vertretenden Bevölkerung sind noch schwach. Insbesondere wurde in Kapitel III festgestellt, daß die wichtigen Vermittlungsstrukturen im europäischen Entscheidungsprozeß überwiegend die nationalen Regierungen, die europäische Bürokratie und die nationalen Verwaltungssysteme sind.

Die Neigung zur Hervorhebung der institutionellen Dimension kann man einer föderal-institutionellen Betrachtungsweise der Integration zuschreiben. Im traditionellen Föderalismus werden die Lösungen für die angesprochenen demokratischen Defizite in institutionellen Änderungen auf europäischer Ebene gesehen, da die Erfüllung von sozialen Funktionen den Formen folgen würde; eine institutionelle Modifikation der EU verursache entsprechende Änderungen in der Art und Weise, wie das europäische System und die nationalen Systeme diese Funktionen erfüllen. Darüber hinaus wird die Betrachtung der

⁴⁾ "Der demokratische politische Prozeß erschöpft sich ja nicht in allgemeinen Wahlen. Wesentlich ist für ihn ein dichtes Gefüge von Partizipationsstrukturen, teils organisatorisch verfestigt, teils in Gestalt von potentiell spontaner Teilnahme" (Kielmansegg (1966) S.57).

⁵⁾ Classen (1994) S.256.

⁶⁾ Merkel (1996).

⁷⁾ Helms (1994) S.303.

⁸⁾ Vgl. z.B. Merkel (1993) ab S.30 und Erberich (1994).

⁹⁾ So hat Reif diese Dimension in zwei Bereichen analysiert: die Rolle der Bürger und die Rolle der Vermittlungsstrukturen und -prozesse im Integrationsprozeß (Reif (1992) ab S.45).

soziopolitischen Dimensionen (als empirische Legitimität wie auch als intermediäre Strukturen) vernachlässigt⁽¹⁰⁾. Beispielsweise äußert sich diese Auffassung in der Erwartung, daß eine Verbesserung der Stellung des EP im EU-System von der Entstehung und/oder Weiterentwicklung der seine Arbeit unterstützenden intermediären Strukturen begleitet wird (s.u.), z.B. von der Steigerung der Bedeutung europäischer Parteien oder von der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit.

Auf der anderen Seite wird in den funktionalistischen Ansichten als das Postulat akzeptiert, daß aus der (erfolgreichen) Erfüllung von bestimmten Funktionen auf europäischer Ebene der Transfer der Loyalitäten folgt, ohne weiteres Nachdenken über politische Prozesse. Institutionell gesehen besteht nur eine Voraussetzung: die Bedienung dieser Funktionen durch technokratische Zentralinstanzen (s. Kapitel I). Darüber hinaus wurde die Betrachtung der soziopolitischen Legitimationsprozesse und der Rolle der Bürger auch im Neofunktionalismus vernachlässigt⁽¹¹⁾.

Ein dritter Standpunkt gegenüber der soziopolitischen Dimension der Integration, der in dem regelmäßig von der Europäischen Kommission herausgegebenen "Eurobarometer" dargestellt wird, ist eine rein empirische Untersuchung der Einstellungen der Bürger. Die Gefahr solcher Arbeiten besteht darin, daß manchmal automatisch aus der darin gefundenen Unterstützung für den Integrationsprozeß eine gleichrangige Unterstützung für die Entstehung einer transnationalen oder supranationalen Demokratie gefolgert wird, ohne die Berücksichtigung politischer Prozesse (insbesondere der Interessensvermittlung), die einer solchen Entstehung unterliegen sollten.

Die Ausnahmen dafür wurden in gewissem Maße in der soziologisch-föderalistischen Perspektive von Etzioni und im Kommunikations-Approach von Deutsch gesehen, da in diesen Ansätzen die Bevölkerungsorientierungen und die Formierung sozialer Vermittlungsstrukturen als Grundlage der Integration eine bedeutsame Rolle spielen⁽¹²⁾. Auch in der revidierten Version des Neofunktionalismus Ende der 70er Jahre wurden die Einstellungen der Bürger stärker als früher berücksichtigt⁽¹³⁾. Darüber hinaus wurden neben den Perzeptionen und Attitüden der Eliten auch die Wichtigkeit der Einstellungen der Massen für die weitere Entwicklung der Integration bewertet⁽¹⁴⁾. So wurde die Bildung der den Integrationsprozeß unterstützenden Strukturen zwischen den Bevölkerungen als Voraussetzungen für weitere Integration erfaßt⁽¹⁵⁾. Es ging überwiegend um die empirische Feststellung des Unterstützungsgrades der Integration in den Bevölkerungen, der einen

¹⁰⁾ Diese Sichtweise kann man damit erklären, daß die meisten Föderalisten eine juristische statt einer sozialwissenschaftlichen Ausbildung hatten (Eurobarometer 43 (1995) S.xiv Fn.2.).

¹¹⁾ Eurobarometer 43 (1995) S.ix.

¹²⁾ Niedermayer (1991) S.322. Niedermayer schließt auch Mitrany als Vertreter dieser Einstellung ein. Eigentlich hatte Mitrany die Aufmerksamkeit auf die unmittelbare Zusammenarbeit zwischen Individuen und nicht auf Institutionen gelenkt (s.o.).

¹³⁾ Niedermayer (Ebd.), Eurobarometer 43 (1995) S.ix, Vgl. dazu Lindberg/Scheingold (1970) und (1971).

¹⁴⁾ Haas (1971) ab S.26.

¹⁵⁾ Eurobarometer 43 (1995) S.ix (vgl. dazu Schmitter (1971) und Nye (1971b)).

Kontext für Elitenentscheidungen bilden sollte ⁽¹⁶⁾. Aber die Tendenz zu einer größeren Aufmerksamkeit für politische Prozesse wurde kurz danach wegen der Erklärung der Integrationstheorie als "*Obsolescent*" von Haas aufgegeben und das Nachdenken über soziologische Prozesse durch rein empirische Beschreibungen der Bürgermeinungen ersetzt.

In diesem Kapitel wird überwiegend die institutionelle Dimension der Diskussion, insbesondere auf europäischer Ebene, betrachtet. Als Vorschlag zur demokratischen Verbesserung betrifft sie hauptsächlich die supranationale Dimension der Integration und das ehrgeizige und umstrittene föderalistische Ziel: Die Entstehung einer neuen, supranationalen Art von Bundesstaat mit der Umwandlung des Europäischen Parlaments in ein "echtes" Parlament, was man "Parlamentarisierung *in der* Integration" nennen kann. Am Ende des Kapitels wird sie in bezug auf die Konzepte Demokratie und Legitimität analysiert. Um den Vorschlag zu bewerten, werden in Kapitel V einige Aspekte des soziopolitischen Prozesses betrachtet, vorwiegend die Rolle der politischen Parteien und ihre transnationalen Bindungen sowie die Rolle der Fraktionen im EP, die in ihrer Bedeutung für die Weiterentwicklung des politischen Prozesses in der Gemeinschaft und für die Weiterentwicklung der Integration erörtert werden. Weiter wird der Vorschlag einer starken Kontrolle durch die nationalen Parlamente näher diskutiert, was als "Parlamentarisierung *der* Integration" bezeichnet werden kann. Hierin wird die Diskussion institutionell und soziopolitisch auf nationaler Ebene durchgeführt.

2. Die institutionelle Dimension: die Organe der EG/EU

Die institutionelle Ordnung der EU scheint eine Gewaltenteilung nach dem Muster der liberaldemokratischen Theorie nahezu legen: eine Exekutivgewalt (die Kommission), eine Legislativgewalt (der Rat und das EP) und eine Judikative (der EuGH) ⁽¹⁷⁾. Aber aus der Sicht der demokratischen Theorie besteht in diesem Fall eine "angelegte Asymmetrie zwischen der Allokation der Kompetenzen beim Ministerrat und bei der europäischen Kommission und der Allokation der direkten Legitimation beim Europäischen Parlament" ⁽¹⁸⁾. Eine solche Konfiguration war schon in der Montanunion und im Begriff der "Hohen Behörde" angelegt und wurde als Verfassungsmodell auf die EG übertragen ⁽¹⁹⁾. Die Asymmetrie kann man folgendermaßen zusammenfassen: Das Gewaltorgan, das im Prinzip direkt demokratisch legitimiert ist, das Europäische Parlament, hat faktisch weniger Macht, und die Organe, die die volle Macht in der EU ausüben (Kommission und Rat), sind nicht direkt demokratisch legitimiert ⁽²⁰⁾.

¹⁶⁾ Niedermayer (1991) S.322-323.

¹⁷⁾ Es besteht noch ein fünftes Organ, der Europäische Rechnungshof, das hier nicht analysiert wird.

¹⁸⁾ Lepsius (1993b) S.267, vgl. auch Richter (1991) S.282.

¹⁹⁾ Lepsius (1993) S.250-251.

²⁰⁾ Vgl. Merkel (1993) S.30-31, Bach (1993) S.230.

Aber eine Gewaltenteilung nach dem Muster eines demokratischen Nationalstaates wurde eigentlich für die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft nicht realisiert⁽²¹⁾. Die Asymmetrie zeigt sich im Gegenteil als funktional zu den Zielen und Mitteln der Integration⁽²²⁾. In dieser Weise ging man in der ausgewählten neofunktionalistischen Strategie zur Bildung der Gemeinschaft von der Annahme aus, daß die supranationalen zentralen Entscheidungsstrukturen immer mehr Zuständigkeiten übernehmen und politische Diskussionen umgangen werden sollten⁽²³⁾. So kann man feststellen - insbesondere wenn man Demokratie vor allem als parlamentarische und öffentliche Kontrolle versteht -, daß der Zentralisierungsprozeß und die aus dieser Sicht als "undemokratisch" bezeichnete Gestaltung der Integration, die heute kritisiert wird, schon in der Entstehung der Gemeinschaft "*in built*" gewesen war⁽²⁴⁾.

Das Problem ergibt sich aus dem "doppelten Charakter" des Integrationsprozesses, der eine doppelte Legitimationsbasis der EU schafft: "Einerseits aus dem Vertrag der Mitglieder, die über ihre nationalstaatlich legitimierten Regierungen die 'Herren der Verträge' sind, andererseits aus einer durch das europäische Parlament vorgeformten direkten Repräsentation des 'Volkes der Europäischen Gemeinschaft' "⁽²⁵⁾. Die Logik, die einer solchen Situation unterliegt und in der ständigen Entwicklung der Gemeinschaft sich entfaltet, würde zu einem Grundkonflikt führen⁽²⁶⁾: Der supranationale Entscheidungsfindungsprozeß würde sich ständig außerhalb der Kontrolle der inneren politischen Prozesse in den Mitgliedstaaten und darüber hinaus der nationalstaatlich organisierten Demokratien und ihrer nach den Prinzipien der Repräsentation gebildeten Prozesse der Entscheidungsfindung bei gleichzeitiger Inexistenz einer effizient supranationalen demokratischen Kontrolle entwickeln. "While the supranational sovereign is still a fiction, the foundations of the national sovereign are already eroded" ⁽²⁷⁾.

2.1. Die Kommission ⁽²⁸⁾

Nach der ursprünglichen Architektur der EWG und der EGKS entspricht die Kommission der Rolle eines Exekutivorgans. Aber die Ausübung ihrer Exekutivgewalt geschieht nicht wie gewohnt im Verfassungsstaat⁽²⁹⁾, weil sie alleine keine Durchführungsmöglichkeiten hat und gleichzeitig eine Schlüsselrolle im legislativen Prozeß der Gemeinschaft innehat. Außerdem ist der Bestand der Kommission unabhängig von den

²¹⁾ Ipsen (1987) S.198, Zitat nach Bach (1994) S.99-100. Vgl. auch Ipsen (1984).

²²⁾ Bach (1994) S.98-100. Vgl. auch hier Kapitel III.

²³⁾ Der Erfolg dieser Strategie wurde hier unterstrichen. Insbesondere wird von Lepsius die elastische und anpassungsfähige Organisationsstruktur hervorgehoben, die aus der EGKS schon 15 Länder in einen vollendeten gemeinsamen Markt eingebunden hat (Lepsius (1993) S.252 und ebd. (1993b) S.265).

²⁴⁾ Judge (1995) S.81. Dazu auch Featherstone (1994).

²⁵⁾ Lepsius (1993b) S.267.

²⁶⁾ Vgl. insbesondere ebd. S.267-268 und 271-272.

²⁷⁾ Merkel (1993) S.31.

²⁸⁾ Eigentlich ist der Name "Kommission der Europäischen Gemeinschaften" nach Art. 9 des Fusionsvertrages (1965). Nach einer eigenen Entscheidung vom 17.11.1993 heißt sie "Europäische Kommission".

²⁹⁾ Dieser Vergleich muß außerdem vorsichtig behandelt werden, da die EG/EU keinen Staat darstellt.

Einzelstaaten ⁽³⁰⁾ und in der Tat auch vom Europäischen Parlament. Damit entspricht sie Monnets Ideen der "*High Authority*" in der EGKS ⁽³¹⁾: Die Kommission sollte die Supranationalität der Gemeinschaft verkörpern und zum "Motor" der Integration umgewandelt werden ⁽³²⁾. Dafür handelt sie nach dem Kollegialitätsprinzip, d.h. ihre Mitglieder sind alle gleichberechtigt, aber nach außen sollen sie als ein Körper handeln. In der Tat verursacht die Gleichberechtigung der Kommissare heftige Diskussionen über die Aufgabenverteilung in der Kommission, insbesondere der 24 Generaldirektionen, die in Kompromissen resultieren, die nicht immer effizient sind ⁽³³⁾. Aber das Kollegialitätsprinzip trägt auch zur Intransparenz der Gemeinschaft bei: Die Öffentlichkeit kann nur die Vorschläge der Kommission erkennen, während ihre Ausarbeitung für das Publikum unsichtbar bleibt ⁽³⁴⁾. Das Kollegium trifft Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, "in der Praxis jedoch meistens, nachdem ein Konsens hergestellt wurde" ⁽³⁵⁾.

Früher wurden die Kommissionsmitglieder und der Kommissionspräsident direkt von den Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen ernannt ⁽³⁶⁾. So war eine demokratische Legitimität der Kommission indirekt gewährleistet. Deswegen wurde die Entstehung der Kommission als intergouvernemental geschildert. "Obwohl die Kommission ihrem Selbstverständnis nach ein supranationales Organ ist und ihre Mitglieder sich gerade nicht als Interessenvertreter ihrer Herkunftsländer verstehen, wird sie doch nicht als supranationales Organ bestellt! Über ihre Zusammensetzung befinden vielmehr allein die nationalen Regierungen" ⁽³⁷⁾. Peters unterstreicht, wie nationale Themen und nationaler Druck die Benennung eines Kommissars beeinflussen. Er kommt zum Schluß, daß, obwohl die Kommission eine europäische und supranationale Institution ist, "it also ... direct and important links to national politics and interests" hat ⁽³⁸⁾. So wird klar, daß auch sich in einem so wichtigen supranationalen Organ der EU die supranationalen und intergouvernementalen Dimensionen der Integration mischen und zusammengehen. Die supranationale Dimension ist nicht zu isolieren.

Nach dem Maastrichtvertrag stellen sich der Kommissionspräsident und die von den nationalen Regierungen *benannte* Kommission dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments (Art. 214 Nr.2 EGV), was das Verfahren dem Parlamentarismus annähert. Aber in der Tat ist die Kommission gegenüber dem EP nicht verantwortlich (s.u.). Der Vertrag von

³⁰⁾ Art.213 (ex 157) EGV. Während seiner Amtsperiode kann ein Mitglied nicht von der entsprechenden Nationalregierung ersetzt werden.

³¹⁾ Featherstone (1994).

³²⁾ Hallstein (1979) S.82. Zitat nach Erberich (1994) S.216.

³³⁾ Ludlow (1991) S.90-93. In diesen Auseinandersetzungen engagieren sich auch die Nationalregierungen, die die wichtigsten Generaldirektionen für ihre Kommissare anstreben.

³⁴⁾ Im Kern sollte die öffentliche Austragung von internen Konflikten der Kommission vermieden werden (Gerhards (1993) S.103).

³⁵⁾ Wessels (1999) S.337.

³⁶⁾ Je zwei Mitglieder werden von den fünf größeren Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Für die anderen ist jeweils eine Benennung vorgesehen.

³⁷⁾ Decker (2001) S.34.

³⁸⁾ Peters (1992) S.85-86.

Amsterdam hat eine neue Etappe eingeführt, die die politische Verantwortlichkeit nicht ändert, aber zu einer Personalisierung der Rolle der Kommission in ihren Präsidenten führen könnte⁽³⁹⁾. Zuerst muß das Parlament seine Zustimmung zum benannten Präsidenten geben, der jetzt das Recht hat, sich an der Auswahl und Ernennung der Mitglieder der Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten zu beteiligen. Zusätzlich schreibt ihm die neue Fassung Art. 219 (ex 163) des EG-Vertrages die Rolle der "politischen Führung der Kommission" zu. Beabsichtigt ist hier überdies eine Verbesserung der Effizienz und Kohärenz ihrer inneren Arbeit, insbesondere in der Verteilung der Generaldirektionen und der 15 Sonderdienste und in ihrer Koordinierung, wie es in der Erklärung "zur Organisation und Arbeitsweise der Kommission" der Regierungskonferenz von Amsterdam 1997 hieß⁽⁴⁰⁾.

Die wichtigste Kompetenz der Kommission, die ihre Schlüsselrolle garantiert, ist ihr Vorschlagsmonopol⁽⁴¹⁾: Nur sie kann den Entscheidungsprozeß der Gemeinschaft initiieren, ein "ungewöhnliches Mittel" der Exekutive in einer parlamentarischen Demokratie⁽⁴²⁾. Zusätzlich hat die Kommission als Exekutive die Haushaltsverwaltung der Union und die Vertretung der Gemeinschaft nach außen inne. Damit führt sie Verhandlungen über Handels- und Kooperationsabkommen mit Drittländern. Die Macht der Kommission und ihre politische Unabhängigkeit werden in demokratisch-theoretischen Ansätzen in Frage gestellt, wobei mehr Verantwortlichkeit entweder gegenüber dem Europäischen Parlament oder gegenüber den nationalen Regierungen bzw. Parlamenten gefordert wird⁽⁴³⁾.

Im Grunde genommen sind die Kommissare eigenverantwortlich oder, wie Peters sagt, verantwortlich gegenüber ihrem eigenen Gewissen. Trotz ihrer politischen Unverantwortlichkeit konnte das EU-System nach Auffassung von Peters, dank des "Verantwortungsbewußtseins" der Kommissare, funktionieren. Wichtig sei auch, daß die Nationalregierungen bisher den Willen und die Fähigkeit hatten, jeweils die geeigneten Leute für den Posten auszuwählen⁽⁴⁴⁾. Der Punkt wurde Anfang 1999 sehr in Frage gestellt, als der "Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger" seinen ersten Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission am 15. März veröffentlichte. Obwohl er keine Fälle fand, in denen ein Kommissar direkt und persönlich in betrügerische Aktivitäten verwickelt gewesen wäre, bedauern die "Fünf Weisen" den Verlust der Kontrolle über die Verwaltung, "die sie (die Kommissare) eigentlich führen müßten"⁽⁴⁵⁾. Außerdem haben sie es für nötig befunden, die Wichtigkeit eines Verantwortungsbewußtseins der Kommissionsmitglieder, als Ausdruck der Demokratie, zu

³⁹⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.4-5.

⁴⁰⁾ Ebd. In der gleichen Richtung sind in den Beschlüssen von Nizza noch mehr Zuständigkeiten für den Kommissionspräsidenten vorgesehen (Fritzler/Unser (2001) S.67).

⁴¹⁾ Art. 211 (ex 155) und 250 (ex 189a) EGV.

⁴²⁾ Lepsius (1993) S.256.

⁴³⁾ Boyce (1993) S.469. Dazu auch Featherstone (1994).

⁴⁴⁾ Peters (1992) S.99.

⁴⁵⁾ Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999) S.129.

unterstreichen und zu seiner Wiederbelebung aufzufordern ⁽⁴⁶⁾. Auf den Report hin ist die europäische Kommission dann, zum ersten Mal in ihrer Geschichte, geschlossen zurückgetreten. Prodis Kommission hat nachträglich einen Verhaltenskodex aufgestellt, der dem Verantwortungsbewußtsein eine Gestalt geben könnte.

In einigen Punkten ähnelt die institutionelle Position der Kommission der hochrangigen Lage eines Präsidenten in einem präsidentiellen System. Somit ist die Kommission stärker als ein traditionelles Exekutivorgan. Aber sie ist gleichzeitig schwächer, weil sie beispielsweise bei der Durchführung und bei der Kontrolle von EU-Rechtsakten auf die Mitgliedsstaaten angewiesen ist, da sie keinen direkten Vertreter für solche Aufgabe in den Mitgliedsländern hat ⁽⁴⁷⁾. Dafür braucht die Kommission die Hilfe der nationalen Bürokratie. Aber nicht nur für die Durchführung der Entscheidungen stützt sich die Kommission auf die Arbeit nationalstaatlicher Elemente, sondern auch schon für die Wahrnehmung ihrer nach der EWGV alleinigen Kompetenzen, wie im folgenden analysiert werden wird.

Der Punkt verstärkt die These, daß die Supranationalität der EU als solche nur intergouvernemental wahrgenommen werden kann. So bemerkt Ludlow, daß die Kommission besser arbeiten kann, wenn die supranationalen und die intergouvernementalen Elemente kombiniert werden: "The Commission needs the Council and its member states and engages them in its business at every stage of political process. For its part, the Council needs the Commission and, when the system is working properly, turns to it repeatedly both as a source of leadership and as the instrument specially designed to implement policies" ⁽⁴⁸⁾. Lepsius bestätigt auch, daß die Aktionsfähigkeit der EU auf dem selbständigen Kompetenzraum der Kommission und auf dem politischen Willen der Regierungen ihrer Mitgliedstaaten, d.h. auf einem Zusammenspiel zwischen supranationalen und intergouvernementalen Elementen, beruht ⁽⁴⁹⁾. Hier geht es um eine Modifikation der ursprünglichen Pläne von Monnet: In den Römischen Verträgen verfügt die Kommission der Gemeinschaften über weniger Macht als in der EGKS ⁽⁵⁰⁾. In der EWG wurde statt einer reinen "Höheren Behörde" eine Bedienung oder Vorantreibung der Integration im "Tandem" zwischen dem Rat und der Kommission bereitgestellt und vorhergesehen ⁽⁵¹⁾, was hier als die "Achse Rat-Kommission" definiert wird ⁽⁵²⁾.

⁴⁶⁾ "Die Verantwortung der Kommissionsmitglieder oder der Kommission insgesamt darf in der Praxis nicht nur eine vage Idee, ein unrealistischer Begriff sein. Man muß sich ständig der Verantwortung bewußt werden. Jeder muß sich für den Bereich, für den er zuständig ist, verantwortlich fühlen", lautet es im letzten Absatz des Berichts (ebd. S.136).

⁴⁷⁾ Peters (1992) S.88; Bach (1993) S.231.

⁴⁸⁾ Ludlow (1991) S.88.

⁴⁹⁾ "Eigenkompetenz der Kommission und fallweise paktierter Gestaltungsauftrag durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliederstaaten wirken zusammen" (Lepsius (1993b) S.265).

⁵⁰⁾ Schon Haas hat bemerkt, daß die Kommission der Montanunion von der Vorstellung Monnets abwich und dazu tendierte, in Verbindung mit dem Rat zu arbeiten (vgl. Kapitel I).

⁵¹⁾ Noel (1988) S.7, Zitat nach Featherstone (1994) S.158. (Haas (1958) S.484).

⁵²⁾ Ich beziehe mich ausschließlich auf die erste Säule der EU (im Grunde genommen die EG).

2.2. Der Ministerrat ⁽⁵³⁾

Abgesehen von seinem fehlenden Initiativrecht ist der Ministerrat das eigentliche Legislativorgan der Gemeinschaft, das auch mit Exekutivbefugnissen ausgestattet ist. Er setzt sich aus je einem Vertreter auf Ministerebene aller Mitgliedstaaten zusammen, die für das entsprechende Thema auf nationaler Ebene zuständig und befugt sind, "für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln" (Art. 203 (ex 146) EGV). Deshalb ist er auch indirekt demokratisch legitimiert, da die jeweiligen Minister in ihrem Land nach demokratischen Verfahren institutionell legitimiert sind ⁽⁵⁴⁾.

Ursprünglich war der Ministerrat nicht im Plan Monnets vorgesehen, da von ihm nur Institutionen mit potentiell supranationalem Charakter in Erwägung gezogen worden waren. Diese realistische Gewährung wurde notwendig, damit der Schuman-Plan von den nationalen Politikern bewilligt wurde ⁽⁵⁵⁾, aber er hat sich im Laufe der Zeit als der wichtigste Entscheidungsträger der Gemeinschaft erwiesen. In ihm wird vor allem die Ausprägung der intergouvernementalen Dimension des Integrationsprozesses gesehen, aber Peters unterstreicht, daß auch in solch einem intergouvernementalen Organ supranationale Elemente oder "Kontrollen" bestehen. Es handelt sich darum, daß sich die Tätigkeit des Rates auch auf Arbeitsgruppen gründet, in denen professionelle Staatsbedienstete aller nationalen Ministerien und Vertreter der Kommission zusammensitzen. Auf dieser Weise "much of the work of the Council can be performed with less regard to domestic political considerations. At least national considerations may be slightly blurred" ⁽⁵⁶⁾. Außerdem teilt der Rat seine Exekutivfunktion (Durchführungsbestimmungsrecht) mit der Kommission: Früher hat er sie üblicherweise der Kommission überlassen; nach den Änderungen von Maastricht wurde dies obligatorisch. Jetzt darf sich der Rat "in spezifischen Fällen" vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben (Art. 202 (ex 145) EGV).

Der Rat verfügt über drei Modalitäten der Abstimmung: die einfache Mehrheit (selten benutzten), die qualifizierte Mehrheit mit Stimmengewichtung ⁽⁵⁷⁾ und schließlich die Einstimmigkeit. Im EWGV war ein Übergang zur qualifizierten Mehrheit vorgesehen, aber 1965 hat die "Politik des leeren Stuhls" von de Gaulle zum "Luxemburger Kompromiß" (18. Januar 1966) geführt, in dem das Vetorecht für jedes Land garantiert wurde, wenn ein "vitailes nationales Interesse" der Mitglieder berührt wird. In der Praxis wurde aus dem "Luxemburger Kompromiß" abgeleitet, daß grundsätzlich immer nach dem Prinzip der Einstimmigkeit

⁵³⁾ Eigentlich handelt sich hier um verschiedene Ausschüsse von Ministern (Art. 203 (ex 146) EGV). Nach einer Entscheidung des Allgemeinen Rates (des Zusammenschlusses der Außenminister) vom 8.11.1993 ist die Bezeichnung, die alle umfaßt, "Rat der Europäischen Union".

⁵⁴⁾ Classen (1994) S.252.

⁵⁵⁾ Boyce (1993) S.468

⁵⁶⁾ Peters (1992) S.81-82.

⁵⁷⁾ 62 von insgesamt 87 Stimmen. Außerdem müssen in bestimmten Fällen diese 62 Stimmen die Ja-Stimmen von mindestens zehn Ratsmitgliedern enthalten. Ich will hier nicht die ganze "komplizierte Arithmetik" der Verfahren darstellen (im Vertrag von Nizza sind andere Besonderheiten vorgesehen). Am wichtigsten ist für mich folgendes: Sie versuchen zu verhindern, daß eine Gruppe von Staaten anderen auf Dauer überstimmen könnten und, daß die Suche nach Interessenausgleich verloren gehen würde (Fritzier/Unser (2001) S.53).

entschieden und bei der Entscheidungsfindung nach einem Konsens oder Kompromiß (das sogenannte "Paketschnüren") gesucht werden sollte (⁵⁸). Diese Praxis dominiert bis heute, nicht nur in denjenigen Bereichen, in denen Einstimmigkeit gefordert ist, sondern auch in jenen, in denen eine qualifizierte Mehrheit genügt. Beispielweise gab es 1994 nur bei ca. 14% der verabschiedeten Rechtsakte Gegenstimmen und Enthaltungen (⁵⁹). Wessels referiert, daß 1989 für keine der 61 Entscheidungen im Rat eine "reale" Abstimmung stattgefunden hatte. Außer den sogenannten "A-Punkten" (s.u.) werden zwei weitere Abstimmungsformen üblicherweise angewendet; entweder offeriert der Vorsitz das Wort und folgert, wenn niemand sich meldet, daß die Sache entschieden ist, oder er beendet eine Debatte mit der Behauptung, daß die Voraussetzungen für eine Entscheidung erfüllt seien (⁶⁰). Diesbezüglich hat der Präsident eine zentrale Rolle: Er soll sich vor einer Sitzung des Rates stark für eine Kompromißbildung einsetzen, als ein "ehrlicher Makler" (⁶¹). In diesen Prozeß der Konsensbildung ist auch die Kommission miteinbezogen, da nur sie einen Vorschlag in bestimmten Verfahren ändern kann.

Wegen dieser Art von *Policymaking* wird die Kommission als eine "Konsensmaschinerie" dargestellt (⁶²), und die Integration selbst wird als ein "Konkordanzsystem" erfaßt, in dem die Akteure das "Konkordanzgebot" beachten (⁶³). Damit sieht die Entscheidungsfindung in der Gemeinschaft ähnlich wie das Modell der Konsensdemokratie aus (⁶⁴). Es wurde von Lijphart als eine Antwort auf die Modelle der Demokratie von Almond/Powell entwickelt, die die politische Stabilität mit politischer und kultureller Homogenität gleichsetzten. Lijphart versuchte die "*deviant cases*" von kleineren europäischen Staaten zu erklären, die, trotz einer streng fragmentierten und/oder potentiell konfliktreichen Kultur, stabile politische Systeme aufweisen konnten. Aus der Beobachtung solcher Länder hat Lijphart das Verhalten der Eliten als wichtige Zwischenvariable eingeführt: In einem Zustand von segmentierter politischer Kultur kann das Verfahren der sozialen und politischen Eliten politische Stabilität schaffen, wenn sie zu Konsens, Kompromissen und Koalition, und nicht zur Konfrontation tendieren (⁶⁵). Auch wenn die Unterschiede zu dem Modell augenfällig sind, die unter das Thema der Unstaatlichkeit der EU fallen (⁶⁶), wird darauf hingewiesen, daß nicht nur die Mehrheitsregel, sondern auch die

⁵⁸) Engel (1995) S.281. Ab 1970 und wegen des Beharrens des EP bildete der Haushaltsbereich jedoch eine Ausnahme in dieser Entwicklung.

⁵⁹) Amt für Amtliche Veröffentlichungen (1996) S.10. Enthaltungen sind nicht mit Gegenstimmen vergleichbar und ermöglichen damit manchmal die notwendige "Einstimmigkeit" (Wessels (1991) S.148). Die EEA hat die qualifizierte Mehrheit für Fragen des gemeinsamen Marktes eingeführt, löst aber nicht den Luxemburger Kompromiß auf.

⁶⁰) Wessels (1991) S.147.

⁶¹) Wessels (1999) S.344.

⁶²) Engel (1995) S.281-283.

⁶³) Hrbek (1995) S.149, in Bezug auf Puchala (1972).

⁶⁴) Peters (1992) S.85, Weiler u.a. (1995) ab S.28.

⁶⁵) Über dieses Modell und insbesondere als Gegensatz zum angelsächsischen Modell der Demokratie vgl. Lijphart (1968), (1969) und (1977). Lijphart (1984) geht über ein institutionelles Modell hinaus.

⁶⁶) Jachtenfuchs (2000) S.12.

Konsensregel demokratisch sein kann. Und noch wichtiger, daß sie ein demokratisches Gebot sei, wenn die sozialen Brüche die Anwendung der Mehrheitsentscheidung als Fremdherrschaft verweigern⁽⁶⁷⁾. "Aus der konsens- und konkordanzdemokratischen Diskussion über Nationalstaaten ist uns das Argument plausibel vorgeführt worden, daß gerade solche '*plural societies*' einer besonderen, nämlich einer konsensdemokratischen Verfassung bedürfen" ⁽⁶⁸⁾. Aus dieser Perspektive, meint Merkel, seien die Mehrheitsentscheidungen im Rat "also als hochgradig problematisch anzusehen" ⁽⁶⁹⁾.

Aber nach Peters hat die Einführung der qualifizierten Mehrheit das vorher existierende Muster der Entscheidungsfindung (Konsensgebot) nicht wesentlich geändert, sondern die neue institutionelle Änderung hat eine Verbesserung der Effizienz der Entscheidungsfindung bewirkt und auch das Verfahren der Konsenssuche verschärft ⁽⁷⁰⁾, da sie einen "*anticipatory effect*" verursacht: Die mögliche Anwendung der Mehrheitsentscheidung kann für ein Land bedeuten, daß seine Position in der Isolation bleibt, ohne Einfluß auf die endgültige Entscheidung. Darüber hinaus sollte es immer die Möglichkeit suchen, am allgemeinen Kompromiß teilzunehmen ⁽⁷¹⁾. "In der Tat zwingt die Mehrheitsentscheidung die einzelnen Mitgliedsländer zu höherer Elastizität ... Die Mehrheitsregel ist nur ein technisches Mittel, um Verhandlungen zur Konsensfindung abzukürzen" ⁽⁷²⁾.

Die gewisse Unabhängigkeit des Rates als Körperschaft, bekräftigt durch die Mehrheitsentscheidungen, könnte als Beweis für die Bedeutung entweder der supranationalen oder der intergouvernementalen Dimension der Gemeinschaft gesehen werden. Jedoch ist hier im Gegenteil daraus zu folgern, daß damit die Kopplung beider Dimensionen befestigt wird. Die Zunahme an Supranationalität, welche die Gemeinschaft durch die Mehrheitsentscheidung gewonnen hat, bleibt immer an die intergouvernementale Verhandlung gebunden. In diesem Sinne beschreibt Wessels die Prägung des Rates als eine "Zwitterstellung": "Als Organ der EG/EU verfügt es über eine allgemeine Entscheidungsgewalt, seine politische Funktion liegt aber insbesondere darin, die Interessen der Mitgliedstaaten zu vertreten" ⁽⁷³⁾.

Im Fall des Rates wird der Mangel an Transparenz seiner Tätigkeiten und des Prozesses des "Paketschnürens" kritisiert ⁽⁷⁴⁾. Eigentlich tagt der Rat hinter verschlossenen

⁶⁷⁾ Vgl. Weiler u.a. (1995) ab S.28.

⁶⁸⁾ Merkel (1999) S.30-31. Ähnlich dafür Hix (1996) S.323-324.

⁶⁹⁾ Merkel (1999) S.30-31.

⁷⁰⁾ Peters (1992) S.83-84. Damit wurden die gesuchten Ziele erreicht. Aber Peters fügt hinzu, daß als Nebeneffekt die sogenannte "politische Unruhe" entstanden ist (s. Kapitel III), die in diesem Kontext noch mehr Intransparenz bedeutet.

⁷¹⁾ Wessels (1991) S.147 und Ebd. (1999) S.344. "Isolation is perceived as a real danger" (Peters (1992) S.84). Vgl. dazu Lodge (1989) S.47-48, Sandholtz/Zysman (1989) und Moravcsik (1991).

⁷²⁾ Lepsius (2000) S.204. Der Autor unterstreicht damit, daß die Funktionsfähigkeit nicht nur eine Frage effizienter Entscheidungsregeln ist, sondern vor allem der gut vorbereiteten und abgestimmten Herbeiführung der Entscheidungswilligkeit der Mitgliedsregierungen (ebd. S.205).

⁷³⁾ Wessels (1999) S.343.

⁷⁴⁾ Bieber (1991b) S.165 (397), Wessels (1991) S.150 und Fritzer/Unser (2001) S.53.

Türen, und der Prozeß des Differenzenausgleichs ist weder für die Bevölkerung noch für die nationalen Parlamente, die nach den parlamentarischen Prinzipien das Handeln der Minister kontrollieren sollten, ersichtlich ⁽⁷⁵⁾. Auch wird das Vetorecht als undemokratisch kritisiert, da mit diesem Mittel der Vertreter eines Landes die Wünsche einer großen Mehrheit der europäischen Bürger verhindern könnte ⁽⁷⁶⁾. Die Einbeziehung der Mehrheitsentscheidungen hat daher eine doppelte Bedeutung. Zum einen hat sich die Entscheidungsfähigkeit des Rates wesentlich verbessert und damit seine Effizienz gesteigert ⁽⁷⁷⁾. Ein solcher Effekt konnte die Legitimität der Gemeinschaft verbessern, wie die neofunktionalistische Strategie zur Gewinnung von Legitimität vorgesehen hatte ⁽⁷⁸⁾.

Jedoch wird die Mehrheitsentscheidung auch nach demokratischen Ansichten in zwei, teilweise divergierenden Richtungen kritisiert. Zum einen sagt man, daß die Gewichtung der Stimmen im Rat nicht den Bevölkerungsanteilen der betroffenen Staaten entspricht ⁽⁷⁹⁾. Damit würden im Entscheidungsprozeß der EU die auf nationalen Ebenen ausgedrückten Meinungen unverhältnismäßig widerspiegelt ⁽⁸⁰⁾. Gleichzeitig wendet man ein, daß das Verfahren die Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente erschwert, da der vor dem nationalen Parlament verantwortliche Minister nicht mehr in der Lage ist, nationale Positionen im Rat immer unverändert durchzusetzen. Hier wird eine Dimension der Entparlamentarisierung der Demokratien in Westeuropa gesehen ⁽⁸¹⁾. Von hier aus kann man die Argumentationslinie weiterführen, bis die frühere Situation als positiv bezeichnet werden kann: "Das Veto bietet den nationalen Wählerschaften eine Gewähr, daß nichts (in der Gemeinschaft) gegen ihren Willen geschieht, und zudem ein Instrument zur nachträglichen Legitimation zur Verfügung steht", obwohl es enorme Kosten in bezug auf eine effiziente Entscheidungsfindung bringt ⁽⁸²⁾. Daher unterstreicht Weiler den Widerspruch dieser Legitimationsstrategie: Ohne Mehrheitsentscheidungen erlangt der Rat keine größere Effizienz und ohne Effizienz würde die Union keine Übertragung von Loyalitäten seitens der Bürger verwirklichen. Und so lange die Zugehörigkeit der Bevölkerung der Einzelstaaten zum neuen integrierten System nicht wachse, werden die Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene von der Bevölkerung unzureichend akzeptiert ⁽⁸³⁾.

⁷⁵⁾ Boyce (1993) S.470. Der Rat hat darauf teilweise reagiert. Erstmals im Januar 1993 waren einige Sitzungen für die Öffentlichkeit zugänglich. Seit November 1993 werden Abstimmungsergebnisse, wenn der Rat als Legislativorgan auftritt, auf ausdrücklichen Wunsch der Regierungen bekannt gegeben (Jasmut (1995) S.113 und Fritzler/Unser (2001) S.53-54).

⁷⁶⁾ Weiler (1989) S.77.

⁷⁷⁾ Vgl. dazu Engel/Borrmann (1991).

⁷⁸⁾ Weiler (1989) S.89. Eigentlich wuchsen alle Variablen, die die Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber der EG messen, ständig nach dem EEA und bis 1991 an (vgl. Eurobarometer, verschiedene Ausgaben).

⁷⁹⁾ Besonders würde die Verhältnisgröße der deutschen Bevölkerung benachteiligt, wie mehrmals während des Nizzagipfels geäußert wurde.

⁸⁰⁾ Aber es wird dagegen bemerkt, daß es sich beim Rat um eine Vertretung der Staaten und nicht der Bevölkerungen handelt (Bieber (1991) S.164 (396)).

⁸¹⁾ Merkel (1993) S.32, Fritzler/Unser (2001) S.53.

⁸²⁾ Weiler (1989) S.86.

⁸³⁾ Ebd. S.89. Deswegen unterstreicht Lepsius, daß die Konsenssuche auf EU-Ebene wichtiger ist als Entscheidungsregeln (Lepsius (2000)).

2.3. Europäischer Rat

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer plus dem Präsident der Kommission zusammen. Wenn die Gemeinschaft mit der klassischen Gewaltenteilung des Rechtsstaates verglichen wird, wird ihm die Rolle eines "Staatsoberhauptes" zugeschrieben. Seine rechtliche Lage wurde als "extrakonstitutionell" definiert, da er in der EWGV nicht angesiedelt war und erst in der EEA genannt und "officialisiert" wurde⁽⁸⁴⁾. Da er in dem Abschnitt zu den "Gemeinsamen Bestimmungen" des EUV angeführt wird, unterstreicht Wessels, daß dieses Gremium "*oberhalb* der Europäischen Gemeinschaft und damit außerhalb der konstitutionellen *checks and balances* durch Parlament und EuGH angesiedelt" ist⁽⁸⁵⁾. In diesem Akt wird von manchen Autoren die Anerkennung des intergouvernementalen Charakters des Integrationsprozesses gesehen. Wie im Fall des Rates wird darauf hingewiesen, daß dieses Organ als solches indirekt legitimiert ist⁽⁸⁶⁾.

Als die zentralen Funktionen des Europäischen Rats sind der informelle Gedankenaustausch und die Erstellung von "Impulsen" und "allgemeinen politischen Zielvorstellungen" für die Weiterentwicklung der Gemeinschaft vorgesehen⁽⁸⁷⁾. Aber in der Praxis gewann der Europäische Rat immer mehr an Bedeutung, da er "sich mit strittigen Fragen, die auf Ministerebene nicht geklärt werden können", befaßt⁽⁸⁸⁾.

"Von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der EG war eine Funktion, die in Eigendefinitionen des Europäischen Rates nicht oder nur als nachgeordnet behandelt wird, nämlich wesentliche Entscheidungen als *oberste Appellationsinstanz* zumindest de facto selbst zu treffen: Der Europäische Rat ist insbesondere bei strittigen finanziellen und institutionellen Fragen zum zentralen Entscheidungsgremium der Gemeinschaft geworden, auch wenn er in keinem Fall rechtsverbindliche Beschlüsse für die EG selbst verabschiedet hat"⁽⁸⁹⁾. Wie Wessels unterstreicht, kommt erst im 'technischen' Detail die politische Kontroverse "voll zum Tragen, und erst dabei werden die 'harten' Entscheidungen getroffen". Darüber hinaus sollten sich die Staats- und Regierungschefs auch in spezifische Aspekte einmischen und nicht nur mit der "allgemeinen Zielvorstellung" befassen⁽⁹⁰⁾.

In diesem Sinne spielt der Europäische Rat eine wesentliche, wenn nicht die entscheidendste Rolle in den Bargains der ersten Ebenen, wie die Geschichte der EEA und des Maastrichtvertrages zeigen, aber auch darüber hinaus. Es sieht aus, als wenn nur die Regierungschefs der einzelnen Mitgliedstaaten genügend Legitimität und Zuständigkeit in

⁸⁴) Art. 2 der EEA (1987) und später in Art. D (jetzt 4) EUV (1992) genannt.

⁸⁵) Wessels (1999) S.341.

⁸⁶) Classen (1994) S.239.

⁸⁷) Vgl. dazu Art. 4 EUV.

⁸⁸) Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG (1996) S.11

⁸⁹) Wessels (1999) S.342.

⁹⁰) Wessels (1995) S.182, Lepsius (2000) S.206 und Decker (2001) S.35.

sich vereinigen, um bestimmte "Pakete" zu "schnüren" ⁽⁹¹⁾. Aber wie Wessels bemerkt, ist dieses Gremium nicht "zufälliges Resultat der politischen Laune" der Regierungen, sondern zeigt eine grundlegende Tendenz zu einer gemeinsamen Verhandlung der Interdependenz der europäischen Länder, die sich auch in anderen Bereichen (wie der EPZ in den 70er Jahren) ausdrücken würde ⁽⁹²⁾.

Nach Cameron handelt es sich hier um einen "institutionalisierten Intergouvernementalismus". Die politischen Führer der Nationalregierungen, "*acting collectively*", liefern der Integration die notwendige politische Führerschaft, agieren als endgültige Schiedsrichter und beschleunigen diesen Prozeß (oder hemmen ihn). Im Grunde genommen halten sie die Integration und die Bildung der supranationalen Institutionen unter Kontrolle ⁽⁹³⁾.

Darüber hinaus soll unser Bild der "Achse Rat-Kommission" als einer Mischung von supranationalen und intergouvernementalen Elementen durch den Europäischen Rat ergänzt werden. Man kann sagen, daß die intergouvernementalen Elemente der "Achse" durch dieses Organ entscheidend verstärkt werden. Damit könnte die demokratische Verantwortlichkeit in der Integration in spezifischen Personen (Staats- und Regierungschefs) klar verankert werden. Jedoch liefern, wie hier analysiert wurde, auch die supranationalen Elemente einen wesentlichen Beitrag zum politischen Prozeß, insbesondere dem alltäglichen Leben der Gemeinschaft. Und sie werden durch das EP und den Europäischen Gerichtshof potenziert.

2.4. Europäischer Gerichtshof (EuGH)

Der Europäische Gerichtshof wird als ein echtes, unabhängiges, überstaatliches Organ anerkannt, insbesondere wegen seines Monopols in der "Wahrung des Rechtes bei der Auslegung und Anwendung" des EGV und seiner Rechtsakte ⁽⁹⁴⁾. "No other international organization enjoys such reliably effective supremacy of its law over the laws of member governments" ⁽⁹⁵⁾. Es wird aber auch auf einen weiteren Aspekt hingewiesen, nämlich den, daß der Gerichtshof nach dem Mehrheitsprinzip entscheidet: Daher kann sich keine Regierung an den Richter ihrer eigenen Nation wenden, um ihre Interessen durch ein "Veto" zu schützen ⁽⁹⁶⁾.

In bezug auf die Demokratie wird hervorgehoben, daß der hochrangige Platz des EuGH und des Rechtssystems der Gemeinschaft ein grundlegend demokratisches Merkmal ist, im Sinne der Überlegenheit des Gesetzes sowohl über den Beherrschten als auch über den Beherrschenden ⁽⁹⁷⁾. Weiler u.a. behaupten beispielsweise, daß diese Gesetzesdominanz (in

⁹¹⁾ Diese Aspekt wurde von Moravcsik unterstrichen (s.o.). Vgl. auch Cameron (1992).

⁹²⁾ Wessels (1995) S.183.

⁹³⁾ Cameron (1992) S.63-65.

⁹⁴⁾ Art. 220 (ex 164) EGV. Stellungnahmen vom EuGH können, dem Thema nach, von anderen Organen der Gemeinschaft, von Regierungen, von Institutionen, Gruppen oder einzelnen Personen der Mitgliedstaaten gefordert werden.

⁹⁵⁾ Keohane/Hoffmann (1991) S.11.

⁹⁶⁾ Läufer (1995) S.217-218.

⁹⁷⁾ Z.B. Wessels (1991) S. 148.

Form einer Verfassung beispielweise) eine notwendige Ergänzung des demokratischen Mehrheitsprinzips ist (⁹⁸).

Aber immerhin befinden sich die intergouvernementale Dimension und intergouvernementale Elemente in der Entwicklung eines solchen supranationalen Gremiums: Seine Bildung verläuft in einem intergouvernementalen Verfahren. Die Richter werden für sechs Jahre von den nationalen Regierungen im gegenseitigen Einvernehmen ernannt (⁹⁹). Auch sein Monopol in der Interpretation der Rechtsakte der Gemeinschaft und der Rechte und Pflichten zwischen den Organen und Mitgliedsländern kann man als eine "delegierte Macht" verstehen, da er nur nach den schon vereinbarten Normen, d. h. nach Normen, die vom Rat festgesetzt wurden, entscheiden kann.

Jedoch konnte der EuGH auch wesentlich zur Integration beitragen. Schon in den 60er Jahren hatten die europäischen Richter in den Fällen *Van Gend en Loos* (1963) und *Costa v. Enel* (1964) beansprucht, daß die EG-Rechtsakte direkte Effekte in den Ländern hätten (d.h. sie gelten nicht nur für Mitglieder der EG (Staaten), sondern auch für ihre Bürger) und daß im Fall von Konflikten das Gemeinschaftsrecht über dem Nationalrecht stünde (¹⁰⁰). Solche und andere Rechtsprechungen wurden immer mehr von den nationalen Gerichtshöfen akzeptiert. Darüber hinaus wird behauptet, daß der EuGH sich zu einer entscheidenden Antriebskraft der Integration gewandelt hat (¹⁰¹). Bemängelt wird jedoch, daß die Rechtsprechung des EuGH dazu tendiert, die Logik der sich vergrößernden Zuständigkeiten der Gemeinschaft zu unterstützen (¹⁰²). Die Tendenz entspricht einer föderalistischen Vorstellung der Integration Europas: In der Entstehung des Föderalsystems der Vereinigten Staaten gab der *Supreme Court* mit seiner Rechtsprechung wichtige Anstöße zugunsten des Bundes und spielte damit eine entscheidende Rolle im Föderierungsprozeß (¹⁰³).

Wie schon gesagt wurde, ist der EuGH nicht direkt in den Prozeß der Verhandlungen in der EU eingebunden, aber eine weitere Rechtsprechung hatte mittelbare Wirkung auf die Entwicklungen der Verhandlungen der EG in der 80er Jahren. Hier ist die Entscheidung *Cassis de Dijon* (1978) zu nennen, in der festgestellt wurde, daß der technische Standard eines Mitgliedslandes von anderen Mitgliedern akzeptiert werden sollte. Durch diese Rechtsprechung wird nach Ansicht von Boyce das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in der EG eingeführt, das dem "White Paper" zugrunde liegt. "This judgment has helped considerably to overcome Euro-sclerosis which had resulted largely from an obsession with

⁹⁸) "Protection against a tyranny of the majority" (Weiler u.a. (1995) S.34).

⁹⁹) Art. 223 (ex 167) EGV.

¹⁰⁰) Cameron (1992) S.52. Dieser Einsatz des EuGH wird von Weiler unterstrichen, um die Rolle des Rechts als Integrationsfaktor zu bewerten (Weiler (1981)).

¹⁰¹) Wieland (1992) S.80, Wessels (1999) S.345. Schon Haas hatte diese Rolle der Rechtsprechungen der EuGH in dem EGKS als Festlegung des föderalen und politischen Charakters der Integration betrachtet (Haas (1958) S.485).

¹⁰²) Weiler u.a. plädieren für klare Grenzen ("*fundamental Boundaries*") für die legislative Expansion der Jurisdiktion und Kompetenzen der Gemeinschaft (Weiler u.a. (1995) ab S.34).

¹⁰³) Hoffmann (1994) S.2.

harmonising products and technical standards" (¹⁰⁴). Cameron fügt hinzu, daß darüber hinaus das Problem nur in der Identifizierung des kleinsten gemeinsamen Nenners der Nationalrechte bestand, und nachdem das gemacht worden war, "the process of creating a single market was greatly accelerated" (¹⁰⁵).

Aber die supranationale Rolle des EuGH wird nur in Verbindung mit der nationalen Dimension wahrgenommen, da der Europäischen Gerichtshof auf die Unterstützung nationaler Judikativsysteme angewiesen ist (¹⁰⁶). Hierin unterstreicht Sbragia, daß, im Unterschied zum *Supreme Court* der Vereinigten Staaten, im Legalsystem der Gemeinschaft die nationalen Judikativsysteme eine Schlüsselrolle spielen. Durch gegenseitige Konsultationen versucht der EuGH nationale Gerichtshöfe als Partner zu gewinnen (¹⁰⁷). Weiler definiert dieses Zusammenspiel als ein "*Tandem*" (¹⁰⁸) und behauptet außerdem, daß die nationalen Gerichtshöfe nicht mehr mitspielen könnten, wenn sie merken würden, daß bestimmte rechtliche Voraussetzungen im Entscheidungssystem der Gemeinschaft nicht erfüllt werden (¹⁰⁹). Damit wird eine These meiner Arbeit unterstützt: Die supranationale Entwicklung der EU geschieht nur in engem Verbund mit den intergouvernementalen Dimensionen und sie kommt in dem Maße zustande, wie die nationalen Akteure mitspielen.

2.5. Bürokratische Vernetzung auf EG/EU-Ebene

Hier geht es um die Einschätzung der Bedeutung der Beziehungen zwischen europäischen und nationalen Verwaltungen für den Prozeß europäischer Entscheidungsfindungen. Schon die Vorbereitung einer Rechtsakte in der Kommission wird durch verschiedenartige Ausschüsse gestützt, in denen Beamte und Bürokraten nationaler Einrichtungen und auch Techniker und Vertreter der großen transnationalen Interessenverbände mitwirken. Der Ausbau eines solchen bürokratischen Netzes von Ausschüssen - über deren genaue Zahl gibt es "nach wie vor" keine Klarheit (¹¹⁰) - durchdringt die Nationalstaaten. "Die 'Vernetzung' von bürokratischen Experten und Verbandsvertretern ist die Basis der Planungs- und Steuerungskapazität der Kommission. In sie sind auch die Beamtenkader eingebunden, die auf der Seite des Ministerrates die Entscheidungen der Regierungsvertreter der Mitgliedsländer strukturieren und zum Teil - in Detailentscheidungen - selbst vornehmen" (¹¹¹). Aber auch in ihrer Durchführungstätigkeit bei bereits vom Ministerrat verabschiedeten Rechtsakten arbeitet die Kommission in engeren Beziehungen mit einem ähnlichen Geflecht von "Durchführungsausschüssen" in der sogenannten

¹⁰⁴) Boyce (1993) S.469

¹⁰⁵) Cameron (1992) S.53

¹⁰⁶) Wessels (1999) S.346.

¹⁰⁷) Sbragia (1992b) S.276. Sie bezieht sich auf Shapiro (1992) im selben Sammelband.

¹⁰⁸) Weiler (1981) S.310. Zitat nach Sbragia (ebd.). Vgl. auch Dehousse/Weiler (1990).

¹⁰⁹) Beispielsweise eine klare Trennung der Kompetenzen (Weiler u.a. (1995) S.35-37).

¹¹⁰) Bach (1993) S.231. Wessels zählt 537 Expertengruppen der Kommission mit 3.364 Sitzungen im Jahr (Wessels (1990) S.232-235, Zitat nach W. Wallace (1994) S.45).

¹¹¹) Lepsius (1993b) S. 266. Vgl. auch ebd. (1993) S.256-257.

"Komitologie" ⁽¹¹²⁾, da die Kommission über keine eigene vertikale Durchsetzungsbürokratie verfügt. In der neuen Phase wirken fast dieselben Beamten mit, die seitens ihrer nationalen Ministerien in der supranationalen Vorbereitung der Rechtsakte teilgenommen haben. Daher erleichtert sich in besonderem Maße die Umsetzung der EU-Maßnahmen in den verschiedenen Rechts- und Verwaltungstraditionen der Mitgliedsländer ⁽¹¹³⁾.

Die Bedeutung der transbürokratischen Netzwerke wird, noch einmal, in divergierenden Richtungen interpretiert: Entweder werden sie als Beweis der Sicherung einer nationalen Kontrolle über den supranationalen politischen Prozeß oder als Werkzeug zur Einbuße nationaler Abhängigkeit und zur Verselbständigung der supranationalen Dimensionen der Integration gedeutet.

In der ersten Interpretation wird die Beteiligung nationaler Beamter, aber auch von Vertretern nationaler Interessengruppen in den Ausschüssen und Expertengruppen der Kommission in dem Sinne unterstrichen, daß sie die nationalen Interessen auf supranationaler Ebene vertreten. Daher spricht Cassese über einen Prozeß von "*renationalization*" in der Gemeinschaft, der "(a) power back to national administrations in the context of a transnational structure" darstellt ⁽¹¹⁴⁾. Damit könnte man erklären, warum es nicht zu einem Spillover kam, wie es die Neofunktionalisten vorhergesehen haben, da die nationalen Interessen durch die Bürokratie nicht umgegangen werden konnten. Beispielsweise unterstreicht Peters die Bedeutung der nationalen Bürokratien in der Implementationsphase des Gemeinschaftsrechts ⁽¹¹⁵⁾: Die nationalen Regierungen seien auf "keinen Fall" machtlos in einer sozusagen "*second round*" der Bargains. "National government, through its bureaucracy, has an opportunity to determine what will actually happen in the policy area in that country" ⁽¹¹⁶⁾. Insbesondere kann man darauf aufmerksam machen, daß die Durchführungsmaßnahmen der Kommission durch die "Verwaltungsausschüsse" und noch in einem stärkeren Maße durch die "Regelungsausschüsse" gestoppt und wieder zur Erwägung des Rates zurückgeschickt werden können ⁽¹¹⁷⁾.

In der Sichtweise der zweiten Position (Verselbständigung der supranationalen Dimensionen) kann man hier die Arbeiten von Bach darstellen. Nach einer soziologischen Betrachtungsweise und aufgrund der Rolle der Kommission in der alltäglichen Arbeit der Gemeinschaft definiert er den Integrationsprozeß als eine zur Herausbildung einer "distinkten

¹¹²⁾ Die Praxis der "Komitologie" ist Anfang der 60er Jahren entstanden und in einem Beschluß des Rates 1987 (87/373/EWG) zum ersten Mal klar geregelt. Gegenwärtig bestehen etwa 300 solcher Ausschüsse. Vgl. dazu Sidjanski (1989) und Neyer (1997).

¹¹³⁾ Bach (1993) S.231.

¹¹⁴⁾ Cassese (1987) S.14. Zitat nach Bach (1993) S.232.

¹¹⁵⁾ Bürokratien würden immer eine Rolle spielen, auch in der Implementation nationaler Rechte. Allgemein zum Thema auf nationaler Ebene vgl. Pressman/Wildavsky (1973).

¹¹⁶⁾ Peters (1992) S.103-104. Er verweist auf Beispiele dafür in Feld/Wildgen (1975), Laffan (1988), Siedentopf/Ziller (1988). Vgl. auch Merkel (1999) S.31-32.

¹¹⁷⁾ Und der Rat tendierte "zum Ärgernis der Kommission" dazu, letzteres häufiger in Anspruch zu nehmen (Hillenbrand (1995) S.374).

expertokratischen Funktionselite verselbständigenden Ordnung mit selbstrekrutierten Verwaltungsstäben" (¹¹⁸).

Dahingehend meint Bach, daß die "Eurokratie" (¹¹⁹) einen weitgehend neuartigen Typus öffentlicher Verwaltung darstellt, der sich sowohl von den nationalen Staatsbürokratien als auch von den üblichen Strukturen internationaler Organisationen unterscheidet (¹²⁰). Ein erstes Merkmal bestehe in ihrer personalmäßig relativ kleinen Dimension: die Dauerplanstellen der Kommission umfaßten 13.352 Personen im Jahre 1992, wovon 1.617 für den Sprachendienst vorgesehen waren (¹²¹). Im Grunde genommen ist die Verwaltung der EU nicht größer als die Kölner Stadtverwaltung, was von den Verteidigern der weiteren Entfaltung der Supranationalität als Beweis gegen die "unberechtigte These der Eurokratie" und des "Wasserkopfes" in Brüssel benutzt wird (¹²²).

Solch eine Tatsache macht die Wirksamkeit der Kommission völlig abhängig von der Kooperationsbereitschaft der nationalen Dienststellen. Daraus ergeben sich weitere Merkmalen des neuen Typus, wie die Entwicklung "funktionaler und sektoraler Parallelverwaltungen" als eine neue Verwaltungsebene (¹²³). Bach negiert die Möglichkeit ihrer "*Renationalization*" wegen der "Besonderheiten der Institutionalisierung heterogener Kooptationsmodi" supranationaler Bürokratie (¹²⁴). Was die Kommission spezifisch mache, sei die Verbindung unterschiedlicher und insbesondere informeller Kooptationsmodi oder Kooptationskriterien, wie "national-repräsentativ" für die Kommissionsmitglieder, "funktional-expertokratisch" für die Ausschüsse, "multinational" für die Beamten der Kommission (in der ein geographisches Equilibrium neben einem politischen "Tausch" oder Kompensationen zwischen den Nationen gesucht wird) und "personalisiert" für die Kabinette der Kommissionsmitglieder (¹²⁵). Die Bildung eines "geteilten Wertkonsenses" zwischen den Teilnehmern verstärke die Bedeutung des Netzes, Konsens, der sich mehr auf eine nationalpolitisch indifferente, ausgeprägt technokratisch-funktionalistische Grundorientierung der Europakader als auf eine "körperschaftliche Identität" gründet (¹²⁶), und der durch den hoch spezialisierten Grad der Materien begünstigt werde.

Daher sei das "plurinationale Kooptationsregime" in der EU noch schwerer durchschaubar und kontrollierbar als die nationalen öffentlichen Körperschaften (¹²⁷) und es

¹¹⁸) Bach (1993) S.229.

¹¹⁹) So das Schlagwort von Spinelli (1966).

¹²⁰) Bach (1993) 230. Vgl. dazu insbesondere Bach (1992).

¹²¹) Bach (1993) S.230-231. Nach der Erweiterung 1995 sind ca. 16.000 Bedienstete und 2.560 Übersetzer und Dolmetscher.

¹²²) Gerhards (1993) S.103.

¹²³) Bach (1993) S.231.

¹²⁴) Ebd. S.232. Bei Kooptation bezieht sich Bach auf die Definition von Loewenstein: "Die Selbstergänzung einer bereits bestehenden Amts- oder Funktionsgruppen" (Loewenstein (1973) S.14, Zitat nach Bach (1993) S.233).

¹²⁵) Ebd. S.233-235.

¹²⁶) Zustimmung behauptet Lepsius z.B., daß die "Expertenkooptation" die Funktionseliten auf europäischer Ebene homogenisiert (Lepsius (1993b) S.275).

¹²⁷) Der gegenteiligen Meinung ist Lodge, der die europäische Bürokratie offener und transparenter als "many national bureaucracies" findet (Lodge (1994) S.355).

ergebe sich eine "organisatorische Freisetzung" der suprastaatlichen Funktionselemente der Gemeinschaft als ein überstaatliches Steuerungszentrum. Sie entwickle eine Eigendynamik und Verselbständigung mit eigener Legitimationsgrundlage⁽¹²⁸⁾ und sichere die vorherrschende Stelle der Kommission im EU-Entscheidungsprozeß⁽¹²⁹⁾. Aber Bach erteilt seinen Thesen den Charakter einer "heuristischen Problemformulierung für eine weitergehende soziologische Erforschung", da "der begrenzte Forschungsstand ... keine empirisch gesicherten Aussagen über die erwartbaren Zukunftsentwicklungen der EG" erlaubt⁽¹³⁰⁾.

Im Gegensatz dazu und ohne einen strikten Intergouvernementalismus zu vertreten, gründet Wessels sein Verständnis der EU auf die Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten für die nationalen Regierungen und Verwaltungen in den Netzwerken: In jeder Phase der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle gemeinschaftlicher Entscheidungen wird ihre Teilnahmemöglichkeit gewährleistet⁽¹³¹⁾. Der nach Konsens suchende Interaktionsstil der Akteure intensiviert auch die Beteiligungsmöglichkeiten für nationale Administrationen in dieser Unterebene der Netzwerke⁽¹³²⁾. Wessels unterstreicht außerdem, daß im Rat die Nationalregierungen als Gruppe die letzte Kontrolle über die EG-Entscheidungen erhalten⁽¹³³⁾.

Auch Wallace bemerkt, daß die bürokratische Vernetzung ihre intergouvernementale Dimension nicht verliere⁽¹³⁴⁾. Insbesondere sieht Wallace den Anstoß zur Formierung der Vernetzung aus der intergouvernementalen Dimension der Integration kommen. Während Bach aus den supranationalen Aspekten der EU die Notwendigkeit der Entfaltung transbürokratischer Netze ableitet, beschreibt Wallace die Entstehung und Ausbreitung transbürokratischer Netzwerke aufgrund rein intergouvernementaler Zusammenarbeit (EPZ, WEU oder die Kooperation im Bereich der Bekämpfung organisierter Kriminalität), die später in die EU-Strukturen eingebunden wurden⁽¹³⁵⁾. Schließlich stellen sowohl Wallace als auch Wessels fest, daß die transbürokratischen Netzwerke die intergouvernementale Dimension sichern und gleichzeitig die Überwindung einer strikten intergouvernementalen Zusammenarbeit ermöglichen.

¹²⁸⁾ Bach (1993) S.235-236, mit zusätzlicher Bibliographie dafür. Der Autor unterstreicht die neofunktionalistische Dimension dieser Beschreibung.

¹²⁹⁾ "Almost all decisions made in the EC are taken by highly trained bureaucrats working in the Commission ... Because it (a government elite of Euro-experts in the national governmental departments) forms part of an international network and has supranational powers, this elite breaks through the traditional authority structures of nation-state" (Bach (1994) S.101 und S.109).

¹³⁰⁾ Bach (1993) S.227. Vgl. auch S.235 und S.236.

¹³¹⁾ Vgl. Wessels (1992) insbesondere S.46. Wessels bemerkt dort, daß etwa ein Viertel aller höheren Beamten der Bundesregierung in der Vorbereitungs- oder der Durchführungsphase der EG-Rechtsakte beteiligt wird (Wessels (1990) S.235, Zitat nach ebd.).

¹³²⁾ Wessels (1992) S.46-47.

¹³³⁾ Auf dieses Merkmal gründet Wessels die Aussagekraft des "kooperativen Föderalismus" für die EU (Wessels (1991) S.148-149).

¹³⁴⁾ W. Wallace (1994). Der Unterschied besteht in einer größeren Hervorhebung der intergouvernementalen Dimension bei Wallace.

¹³⁵⁾ W. Wallace (1994) S.43-44.

Die Betrachtungsweisen von Wessels und Wallace werden von den Arbeiten von Ludlow und Peters unterstützt. Auch wenn Peters einigen Ansichten von Bach partiell teilen würde⁽¹³⁶⁾, unterstreicht er aber die Rolle anderer und mehrerer Akteure und Ebenen⁽¹³⁷⁾. Peters bemerkt, daß der Rat an die Bürokratie der Kommission gebunden sei, was er auch zu seinen eigenen Gunsten nutzen kann. Insbesondere bedient sich der Rat des Ausschusses der Ständigen Vertreter (AStV) und seines Sekretariats, d.h. seiner eigenen Bürokratie, um die Arbeit der Kommission zu übersehen⁽¹³⁸⁾. Da der Rat oder besser gesagt die Räte nur sporadisch tagen, entsprechen seine ständigen Organismen wichtigen Funktionen im alltäglichen Leben der Gemeinschaft. Beispielsweise wurden das Sekretariat und der Generalsekretär des Rates nach Auffassung von Ludlow in den "principal focus of power brokering" (Machtmakler-Funktion) umgewandelt. Auf der Suche nach einem Kompromiß zwischen den nationalen Regierungen im Rat sollte sein Präsident die wesentliche Rolle spielen. Aber angesichts der Tatsache, daß die Präsidentschaft des Rates alle sechs Monate wechselt, und angesichts der wachsenden Autonomie des Rates als Körperschaft (wegen der Einführung der qualifizierten Mehrheit), könnte ein Präsident seine Funktion nicht richtig erfüllen, wenn er nicht eng mit dem Generalsekretär und seinem Stab arbeitete⁽¹³⁹⁾. Die wachsende Rolle des Sekretariats garantiere außerdem eine bessere Beziehung zwischen dem Rat und der Kommission: "Meetings between (Niels) Erbsoll (dem damaligen Generalsekretär) and the Secretary General of the Commission or his deputy, who has special responsibility for liaison with the Council, take place virtually every day, sometimes more than once ... As a result of this collaboration, the Commission's legislative programming is now more and more tightly meshed with the Council's own and is furthermore heavily influenced by the latter's sense of what is possible"⁽¹⁴⁰⁾.

Außerdem wurde dem AStV die Rolle des "*Gate-keeper*" zwischen supranationalem und nationalen Systemen zugewiesen: Die nationalen Vertreter sollen vor ihren Partnern und vor der Kommission die nationalen Positionen verteidigen und gleichzeitig für den Standpunkt der "Gemeinschaft" vor ihren Regierungen und nationalen Verwaltungen auftreten⁽¹⁴¹⁾. "Die Vertretungen der Regierungen bilden ... einen der Kommission nachgeschaltete 'Konsensmaschine', die nicht nur die Weisungen ihrer Regierungen schon im

¹³⁶⁾ Zum Beispiel die Beschreibung der Bürokratie der EU, die "a government administrative apparatus (as) quasi-autonomous actors with their own goals" vertreten würde (Peters (1992) S.115). Er weist für dieses Thema auf Allison (1971) und Downs (1967) hin.

¹³⁷⁾ Vgl. die Diskussion über die Rolle der Bürokratien in der Entwicklung des Integrationsprozesses in Kapitel III.

¹³⁸⁾ Peters (1992) S.81. Vgl. auch Ludlow (1991) S.102-104 und W. Wallace (1994) S.42-43. Es gibt ungefähr 180 Komitees und Arbeitsgruppen des Rates (Wessels (1992) S.46).

¹³⁹⁾ Ludlow (1991) S.114-115. Ähnlich dafür Lodge (1989) S.44-45. Die aufgehende Bedeutung des Postens zeigt sich darin, daß er die Ausübung des Amtes des "Hohen Vertreters" für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik durch den Vertrag von Amsterdam bekommen hat (Art. 207 Nr.2 EGV, neu) und außerdem Teil der sogenannten "Troika" wurde.

¹⁴⁰⁾ Ebd. S.115.

¹⁴¹⁾ Lodge (1989) S.45.

Vorfeld mit der Kommission und den Vertretern anderer Regierungen abstimmen, sondern auch die Mehrheitschancen für die Weisungen ihrer Regierungen kalkulieren" (¹⁴²).

Der AStV soll die Tagungen des Ministerrats vorbereiten und "in erster Linie" darauf achten, daß "nur die schwierigsten und sensibelsten Angelegenheiten auf Ministerebene behandelt werden" (¹⁴³). Daher nimmt er die Vorschläge der Kommission für eine erste Prüfung entgegen und darf für technische Themen Vereinbarungen treffen, die ohne Diskussion vom Rat verabschiedet werden (die sogenannten "A-Punkte"). Aber auch in vielen anderen Bereichen nimmt der AStV die Suche nach Kompromissen vorweg und bereitet die Entscheidungen des Rates vor (¹⁴⁴). Auch wenn Rechtsakten im Rat steckengeblieben sind oder blockiert werden, werden sie an dem AStV zurückgeschickt, damit man dort einen Konsens sucht und vorbereitet.

Auf der anderen Seite der "Achse" ist die Kommission auch daran interessiert, die Reaktionen der nationalen Minister und Regierungen vorzusehen (¹⁴⁵). Sie wird keinen Vorschlag wagen, wenn sie keine Chance für seine Verabschiedung durch den Rat voraussieht. Die Kommission ist außerdem ständig daran interessiert, die entsprechende Bewilligung im Rat schnell zu finden, und ändert, falls erforderlich, ihre Vorschläge, bis seine Zustimmung gefunden oder die entsprechende qualifizierte Mehrheit erreicht wird (¹⁴⁶). Dafür bedient sie sich ihrer Arbeitsgruppen, die formelle, aber insbesondere informelle Beziehungen zum AStV haben (¹⁴⁷).

Im Hinblick auf diese formellen und informellen Kontakte zur Kommission wird vorgebracht, daß der AStV in seiner Rolle mehr an supranationaler Koalitionsbildung als an der Vertretung nationaler Positionen interessiert sei (¹⁴⁸). Es würde sich um eine widersprüchliche Aufgabe handeln: Einerseits seien die ständigen Vertreter auf die nationalen Interessen und spezifischen Regierungsanweisungen angewiesen, andererseits sollten sie informell unter dem Konsensgebot auch arbeiten, um die legislative Funktion des Rates wirksam zu unterstützen (¹⁴⁹).

Im Grunde genommen ermöglichen die Ausschüsse, Durchführungsausschüsse und die Arbeitsgruppen des AStV und der Kommission eine bessere Verbindung zwischen ihnen und dem Rat in den legislativen Aufgaben der Gemeinschaft. Sie sind "*engrange*" in einer "bürokratischen Interpenetration" beider Organe (¹⁵⁰). Damit wird die Trennung zwischen

¹⁴²) Lepsius (2000) S.205.

¹⁴³) So die offizielle Darstellung der eigenen Union (vgl. dazu <http://europa.eu.int/>).

¹⁴⁴) Butler (1987) S.30 (Zitat nach Lodge (1989) S.46).

¹⁴⁵) "Sie weiß, daß ihre Vorlagen nur wirksam werden, wenn sie die Akzeptanz der Mitgliedstaaten finden" (Lepsius (2000) S.205).

¹⁴⁶) Wessels (1991) S.147.

¹⁴⁷) Vgl. dazu die Abbildung in Ludlow (1991) S.103. Ähnlich dafür (Lepsius (2000) S.205).

¹⁴⁸) Holsti (1995) S.374 und Krislov u.a. (1985) S.100 (Zitat nach Bach (1993) S.235).

¹⁴⁹) Auch der Rat würde unter diesem Widerspruch leiden (Lodge (1989) S.46-48).

¹⁵⁰) Lodge (1989) S.40, "the intermingling and enmeshing of civil servants at all levels and across the ever-widening range of EC decisionmaking" (ebd.).

beiden Organismen und ihren Funktionen entschärft⁽¹⁵¹⁾ und die Suche nach Anpassung und Konkordanz erleichtert. "The links between the two institutions mean they can minimize conflict over policy, resolve most potential conflicts in committee, and act more as a unified set of policymakers" (152). Beispielsweise schätzt van Schendelen, daß ca. 85% aller Entscheidungen der Union *de facto* in Arbeitsgruppen getroffen würden (153). In diesem Prozeß bleibt aber das EP meistens außen vor, trotz eines institutionell gesicherten Teilnahmerechts (154).

Die Verknüpfung zwischen supranationalen und nationalen Elementen des Integrationsprozesses, dank der sich auf mehreren Ebenen entfaltenden transbürokratischen Netzwerke um die "Achse Rat-Kommission", kann dann auch als eine "*black-box*" definiert werden. Damit ist nicht gemeint, daß kein Muster für diese Interaktionen gefunden werden kann oder daß keine verständliche Ordnung für die inneren Strukturen der Gemeinschaft existieren, sondern daß es schwierig ist, die Beiträge der nationalen und der supranationalen Elemente beim Zustandekommen der EU-Entscheidungen zu präzisieren. Aber damit wird auch angedeutet, daß es ohne genauere Untersuchungen schwierig ist, dem politischen Prozeß auf europäischer Ebene zu folgen (155).

2.6. Bürokratische Politik, Interessenvertretung und Demokratie

Wie Peters unterstreicht, bleibt offen, ob die EU ein System von bürokratischer Herrschaft darstellt, aber man kann nicht die Bedeutung der bürokratischen Dimension des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene und ihren Beitrag zur Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft negieren. Aber wenn dieses Steuerungssystem auch effizient sein mag, wird sein demokratischer Charakter doch in Frage gestellt (156). Zum Beispiel bemerkt dafür Peters: "This dual responsibility (der Kommission) results in its using bureaucratic politics to preserve its position ... This is not democracy in the usual sense but does constitute a means of responding to functional and national demands" (157).

Eine erste problematische Seite der wachsenden Bedeutung der Bürokratie in der Gemeinschaft ist die Vermeidung ihrer Freisetzung, ein Problem, das im nationalstaatlichen Bereich schon von Max Weber analysiert wurde. Dort hielt er eine effektive Kontrolle der Bürokratie nur seitens der politischen Führerschaft für möglich, und dies nur in begrenztem Maße und unter den Voraussetzungen einer parlamentarischen Demokratie in nationalstaatlichen Systemen (158).

¹⁵¹⁾ "It is also inevitable in a system of bureaucratic intermingling of this kind that the borderline between the initiating institution and the decisionmaking institution becomes blurred" (Ludlow (1991) S.103).

¹⁵²⁾ Peters (1992) S.81, vgl. auch S.89.

¹⁵³⁾ Schendelen (1996) S.542. Zitat nach Nentwich/Falkner (1997) S.17.

¹⁵⁴⁾ Wessels (1991) S.148.

¹⁵⁵⁾ Auch genaue Untersuchungen über Bereiche der europäischen Entscheidungen seien schwierig zu verallgemeinern (Jachtenfuchs (2000) S.12).

¹⁵⁶⁾ Wessels (1991) S.150.

¹⁵⁷⁾ Peters (1992) S.89.

¹⁵⁸⁾ Weber (1921) S.333, Zitat nach Bach (1994) S.101.

Zwei Bemerkungen lassen sich hierzu machen. Zum einen wird von einigen Autoren betont, daß sich die Bürokratie schon auf nationaler Ebene durchsetze. Beispielsweise unterstreicht Scharpf, daß die Steuerung der immer komplexer gewordenen modernen Gesellschaften auf korporativistische Netzwerke, in denen die Bürokratie mehr Einfluß gewinnt, angewiesen ist ⁽¹⁵⁹⁾. Auch Bach meint, daß sowohl auf europäischer Ebene als auch auf nationaler Ebene die Möglichkeiten "*extremely limited*" dafür sind, daß die politische Führerschaft die Bürokratie unter Kontrolle bringen kann, sondern daß sie umgekehrt "*inevitably the real center of decision making*" wird ⁽¹⁶⁰⁾.

Zum zweiten ist zu bemerken, daß auf europäischer Ebene die Voraussetzungen einer parlamentarischen Demokratie, die die neue Dimension der Bürokratie überwachen könnte, fehlen. Sie kann auf europäischer Ebene "noch weniger kontrolliert werden als bei den politischen Entscheidungsprozeduren in den Mitgliedstaaten" ⁽¹⁶¹⁾. Außerdem wird von Hoffmann stark bezweifelt, ob in der EU der 90er Jahre die notwendige Führungsfähigkeit oder Führerschaft besteht ⁽¹⁶²⁾.

Der Zerfall der Kommission Santer zeigt auch die Wichtigkeit, die die Verwaltung statt der Führerschaft für die Tätigkeiten der Kommission im Laufe der Zeit gewonnen hat. "Von einer Institution für Beratungen und Vorschläge hat sie sich zu einer Durchführungsinstitution gewandelt", lautet eine abschließende Bemerkung im ersten Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger ⁽¹⁶³⁾. Schon Santer selbst hatte erkannt, daß sie "eine Kommission der Verwaltung" sei ⁽¹⁶⁴⁾. Die Regierungen und das EP selbst überhäufte sie mit immer neuen Aufgaben, was sie noch abhängiger von der (richtigen) Kooperation nationaler Verwaltungen machte, bis von den "Fünf Weisen" bestätigt wurde, daß sie bei der Wahrnehmung ihrer Verantwortlichkeiten nicht über "die notwendigen Mittel" verfügte ⁽¹⁶⁵⁾. Die Wandlung wurde nicht von den notwendigen Anpassungen der Verwaltungsstruktur und der Verwaltungskultur begleitet. Es sei eine "ineffiziente, unflexible Verwaltungskultur, ... ein System des institutionellen Mißtrauens" ⁽¹⁶⁶⁾, eine Art von "feudaler Struktur" ⁽¹⁶⁷⁾. Die Kommissare hätten diese Aspekte vernachlässigt. Im Grunde genommen wurde auch einem weiteren Meilenstein der Kommissionslegitimität, ihrer Effizienz, geschadet.

¹⁵⁹⁾ Vgl. dazu Scharpf (1991) und (1993a) ab S.33.

¹⁶⁰⁾ Bach (1994) S.101. Er bezieht sich dafür auf Treiber (1977).

¹⁶¹⁾ Merkel (1999) S.35.

¹⁶²⁾ "But what is lacking currently is elites and leaders with a daring vision" (Hoffmann (1994) S.21). Das Fehlen von politischer Führerschaft ("die großen Persönlichkeiten") bringt nicht nur eine "Verbürokratisierung" des Integrationsprozesses, sondern auch eine Stagnation mit sich (Mols (1996) S.32. Vgl. auch Mols (1993) S.6).

¹⁶³⁾ Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999) S.133.

¹⁶⁴⁾ In: Die Zeit Nr.13, 25. März 1999: "Als wäre nichts gewesen", S.9-10.

¹⁶⁵⁾ Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999) S.304.

¹⁶⁶⁾ Steffen Smidt, Personalchef der Kommission, in: Die Zeit Nr.13, 25. März 1999: "Als wäre nichts gewesen", S.9-10.

¹⁶⁷⁾ Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999) S.134.

Daraus läßt sich schlußfolgern, daß die auf nationaler Ebene entwickelte Gefahr einer Bürokratisierung der Demokratien, mit dem Verlust von Mitwirkungs- und Kontrollmöglichkeiten für den Bürger, heute auf supranationaler Ebene fortgesetzt wird, wobei sich die beiden Prozesse gegenseitig verstärken können. "So laufen wir heute Gefahr, daß die Demokratie ... entweder an der weltweit zunehmenden Interdependenz der Probleme scheitert, oder in einem immer dichteren Gestrüpp von interorganisatorischen, föderalen und transnationalen Verflechtungen erstickt wird" (¹⁶⁸).

Aber politische Führerschaft hat in der Gemeinschaft in der Vergangenheit nicht gefehlt, erkennt auch Hoffmann, und sie hat ihre Rolle im Integrationsprozeß gespielt. Aufgrund seiner Analyse des politischen Managements durch die Kommission merkt Ludlow an, daß "there are no grounds for believing that the system is structurally biased against strong leadership" (¹⁶⁹). Eine ähnliche Schlußfolgerung zeigen die Arbeiten von Cameron (1992) und Peters (1992) u.a. Die Diskussion besteht darin, ob die notwendige politische Führung von der Kommission, von den Nationalregierungen oder vom EP kommen sollte. Aber die Frage nach der demokratischen Rückkopplung solcher Führerschaften bleibt immer offen. Außerdem sind noch zwei Folgerungen des alltäglichen Arbeitsmodus der Gemeinschaft, d.h. der "bürokratischen Politik", zu diskutieren.

Ein Punkt bezieht sich auf den Verlust von Transparenz und Kontrolle über das Entscheidungssystem seitens der Bürger und auf die dadurch sich ergebende Diffusion politischer Verantwortlichkeit im Netz (¹⁷⁰). Dies kam dramatisch an die Öffentlichkeit, als der Ausschuß, der die Fälle von Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Kommission 1999 untersuchte, "oft festgestellt" hat, daß "das Verantwortungsbewußtsein in der hierarchischen Kette versickert" und es "schwierig" wurde, "irgendeine Person zu finden, die sich auch nur im geringsten verantwortlich fühlt" (¹⁷¹). Wie in Kapitel I analysiert wurde, kann ein solcher Zustand als eine Auswirkung der neofunktionalistischen Strategie zur Bildung der Integration erfaßt werden. Außerdem hat er auch Vorteile für die nationalen Regierungen, in dem Maß, indem die Durchführung europäischer Entscheidung durch die Komitologie die Verantwortlichkeit für unpopuläre Maßnahmen zerstreut und vertauscht (¹⁷²). Jachtenfuchs kommt in einer Reihen von Untersuchungen über die Problemlösungsfähigkeit der EU zu dem Schluß, daß die Unzuschreibung politischer Verantwortlichkeit "an benennbare Institutionen oder Personen" eine unvermeidliche Auswirkung der hoch eingeschätzten Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit des "europäischen Mehrebenensystems" sei (¹⁷³). "Seine Fragmentierung, seine Fluidität und das Fehlen von klaren Hierarchien sind deshalb nicht

¹⁶⁸) Scharpf (1993b) S.181.

¹⁶⁹) Ludlow (1991) S.104.

¹⁷⁰) Lepsius (1993) S.257, vgl. auch Scharpf (1985).

¹⁷¹) Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999) S.136-137.

¹⁷²) Tsebelis (1994) S.139.

¹⁷³) Jachtenfuchs (2000) S.10.

Anzeichen für eine chaotische und suboptimale Entwicklung, sondern Indiz für eine hochgradig entwickelte Arbeitsteilung" (174).

Die "bürokratische Politik" würde nicht nur eine Verletzung normativer Merkmale der Demokratie bedeuten, sondern führt auch zu einer zweiten Auswirkung: Den praktischen Veränderungen der Möglichkeiten der Interessenvertretung in europäischen Entscheidungssystemen mit Vorteilen für einige zu Lasten anderer.

Nach Lepsius ist die entscheidende Folge der "bürokratisch-ressortgebundenen Willensbildung" auf europäischer Ebene die vertikale Trennung von Politikbereichen. Sie führt zu einer Isolierung von Rationalitätskriterien und zu einer Hervorhebung solcher Rationalitätskriterien, die den gemeinschaftlichen Zielen entsprechen, und zwar zu Lasten anderer politischer Ziele (175), was durch die Entparlamentarisierung des nationalen und supranationalen Entscheidungsprozesses im Integrationsprozeß begünstigt wird. In der Auffassung von Lepsius besteht die Wichtigkeit der parlamentarischen Beratung und der Mehrheitsentscheidung im Parlament darin, daß sie eine horizontale Verbindung und Anpassung der vertikalisierten funktionalen Interessen und Interessenvertretungen ermöglicht. "Parlamentarische Beratung und Mehrheitsentscheidung durch Parteien oder Parteienkoalitionen binden unterschiedliche und oft auch gegensätzliche Interessen in den politischen Prozeß ein. Insofern Parteien um Stimmengewinn in Wettbewerb treten, sind sie 'kundenorientiert' und versuchen, verschiedene Interessen und Interessengruppen zu repräsentieren" (176). Wenn sie fehlen und wenn der politische Prozeß von einer öffentlichen Diskussion abgekoppelt ist, sollen sich die Minister im Rat, aber insbesondere die Kommission, auf Bürokratie verlassen, um die Kohärenz zwischen segmentierten Repräsentationen funktionaler Interessen zu schaffen. Die transbürokratischen Netzwerke ermöglichen horizontale, überwiegend informelle Kontakt- und Kommunikationsstrukturen zwischen den gemeinschaftlichen Policyarenen (177). D.h., die Expertenkooptation kann das Problem der Trennung überspringen, "führt aber noch nicht zu deren politischer Legitimität" (178).

Eine fast natürliche Folge bürokratischer Politik ist ein Vorteil für bestimmte Interessengruppen und Verbände. Nicht alle nicht-gouvernementalen Teilnehmer der Netzwerke haben denselben Erfolg bei der Durchführung ihrer Interessen, und auch nicht allen ist es gelungen, an den Netzwerken überhaupt teilzunehmen, da einige Interessen den laufenden Zielen der Integration eher entsprechen. Die Teilnahme der Interessengruppen an der Arbeitsgruppe der Kommission war ein Grundstein der neofunktionalistischen Strategie, aber aufgrund des schwachen Charakters der europäischen Interessengruppe würde dieser Aspekt der Integration zu einer Lobby sowohl der nationalstaatlichen Privatinteressen als

¹⁷⁴⁾ Ebd. S.13.

¹⁷⁵⁾ "Für die Europäische Gemeinschaft ist die Herauslösung von Wettbewerbskriterien für den Binnenmarkt charakteristisch. Wettbewerbsgleichheit gewinnt eine unbezweifelte Hocharrangigkeit" (Lepsius (1993) S.258).

¹⁷⁶⁾ Ebd. S.257. Ähnlich dafür ebd. (2000) S.208-209.

¹⁷⁷⁾ Schendelen (1991) ab S.363. Zitat nach Bach (1993) S.232.

¹⁷⁸⁾ Lepsius (1993b) S.275.

auch der transnationalen europäischen Firmen umgewandelt ⁽¹⁷⁹⁾. Beispielweise hatten sich die Agrarverbände bereits nach der Gründung der EWG europäisch organisiert, die Gewerkschaften dagegen erst 1973 ⁽¹⁸⁰⁾.

Der Vorsprung bestimmter Interessen wird durch die Tätigkeit von Lobbyisten verstärkt. Die Vorbereitung der EG-Rechtsakte in Expertengruppen und Beratungsausschüssen ist ein sehr geeignetes Medium für die Entwicklung und Ausbreitung der Lobby. Bekannt ist die Tatsache, daß viele wirtschaftliche Interessengruppen und multinationale Konzerne eine Repräsentation in Brüssel eröffnet haben, um lobbyistisch tätig zu sein. Zwischen 1986 und 1990 wuchsen die Lobbying-Organisationen in Brüssel von 600 auf 3.000 und die Zahl der Lobbyisten von 6.000 auf 9.500 ⁽¹⁸¹⁾. So haben die besser organisierten Interessengruppen höhere Chancen gegenüber den wenig organisierten Bevölkerungsgruppen ⁽¹⁸²⁾. Es wird befürchtet, daß private ökonomische Interessen durch das System der Netzwerke übermäßigen Einfluß, vor allem gegenüber Arbeitnehmer-, Sozial- und Umweltinteressen, gewinnen ⁽¹⁸³⁾. Das Netzwerk um die Kommission schafft Teilnahmemöglichkeiten, aber nicht in demokratischem Sinn ⁽¹⁸⁴⁾. Die Teilnahme einer Lobby ist bestenfalls eine Ergänzung demokratischer Vermittlung, nicht aber ihr Ersatz.

3. Das Europäische Parlament als Zentrum der Diskussion

Die Bewertung der Bedeutung des Europäischen Parlaments spielt eine zentrale Rolle in der Debatte über die Legitimität und über das "demokratischen Defizit" der Gemeinschaft, insbesondere wenn die Diskussion auf der institutionellen Ebene geschieht. Hier haben sich viele Autoren auf die untergeordnete Stellung des Europäischen Parlaments in der Struktur und den Entscheidungsprozessen in der EU bezogen. Dadurch entwickelte sich das Thema zu einem Vergleich zwischen der Rolle, die die Demokratietheorie (insbesondere der Parlamentarismus) dem Parlament zuschreibt und der heutigen Rolle des EP in der Gemeinschaft ⁽¹⁸⁵⁾. Im Grunde genommen wurde das Konzept der "Demokratisierung" für viele seiner Befürworter als eine "Parlamentarisierung" des EU-Systems aufgefaßt, was von Weiler "zukunftsorientierte" oder "progressive" Perspektive genannt wird ⁽¹⁸⁶⁾. So ist jede Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments mit einer Überwindung des

¹⁷⁹⁾ Lodge (1989) S.52-53.

¹⁸⁰⁾ Jasmut (1995) S.126. Von den erkannten europäischen Interessengruppen haben im Jahr 1980 40% industrielle Unternehmen vertreten, weitere 30% den Agrar- und Nahrungssektor (Lodge (1989) S.53).

¹⁸¹⁾ Schendelen (1993) S.68.

¹⁸²⁾ Grabitz u.a. (1988) S.63.

¹⁸³⁾ Eising/Kohler-Koch (1994).

¹⁸⁴⁾ Wessels schlägt dieses Lobby-Netzwerk als Kontrollmechanismus des Entscheidungssystems der EG/EU vor, erkennt aber seinen undemokratischen Charakter (Wessels (1991) S.150).

¹⁸⁵⁾ Bieber (1991) S.162. Featherstone (1994) S.150.

¹⁸⁶⁾ Spinelli sei ihr herausragendster Vertreter (Weiler (1989) S.75-77). Auch das EP und den "Europarteien" haben diese Position eingenommen (Vgl. dazu Grabitz u.a. (1988) ab S.44 und Jasmut (1995) S.278.).

"demokratischen Defizits" gleichzusetzen und deshalb als Legitimitätserzeugend zu bewerten⁽¹⁸⁷⁾.

Als eine Folge der auf das Europäische Parlament gerichteten Betrachtungsweise wurde die Diskussion über das demokratische Defizit von einigen Autoren auf das Paar "schwaches Parlament - starker Rat" bezogen, in der die entscheidende Rolle des Rates im Gesetzgebungsprozeß der Gemeinschaft den Maßstab für die Einschätzung der Position des EP setzte, während die Rolle der nationalen Parlamente in der Rückkopplung der europäischen Demokratie nicht näher betrachtet wurde. Die Argumentationslinie ist hier, daß mit der Integration bestimmte Materien von den Zuständigkeiten der nationalen Parlamente ausgeklammert und auf Integrationsinstitutionen, entscheidend aber auf den Rat verlagert wurden. Darüber hinaus soll das EP als parlamentarisches Gegengewicht verstärkt werden.

Nach Bachs Darstellung ergab sich das Beharren auf der Gleichstellung von EP und Demokratie aus einer Fixierung auf eine staatszentrierte Perspektive für die Bewertung der Gemeinschaft⁽¹⁸⁸⁾. Weiler erkannte, wie schwierig es sein kann, die Demokratiekonzepte auf Europa anzuwenden, da sie fast exklusiv in nationalstaatlichen Zusammenhängen entwickelt wurden⁽¹⁸⁹⁾. Deswegen schlug er vor, der Position, die das EP als fast den einzigen Träger von Legitimität und Demokratie in der Gemeinschaft erfaßt, "revisionistische" Ansätze entgegenzusetzen, die versuchen, sich kritisch mit den Grundlagen einer möglichen Erweiterung der Zuständigkeiten des EP auseinanderzusetzen. Im Kern bezweifelt er, daß jede Erweiterung der EP-Zuständigkeiten das Demokratiedefizit und insbesondere die "Legitimitätskrise" der Gemeinschaft überwinden könnte, "vielleicht würde sie sogar verschärfen", weil die europäischen Bürger nicht besonders bereit sind zu akzeptieren, daß ihre nationale Stimme zur Minderheit werden kann⁽¹⁹⁰⁾. Außerdem teilt er auch die These, daß in der Anfangsphase der Integration ein stärkeres Mitwirkungsrecht der Nationalregierungen und eine für die betroffenen Bevölkerungen spürbare Effizienz des integrierten politischen Systems wesentliche Voraussetzungen für das Erzeugen seiner Legitimität sind⁽¹⁹¹⁾. Dennoch plädiert Weiler für größere Befugnisse für das EP. Seiner Meinung nach soll die "revisionistische" These die "progressive" nicht ersetzen, aber doch ergänzen⁽¹⁹²⁾.

Der Punkt ist hier, wie Grabitz u.a. vorschlugen, daß das EP und seine Funktion in der EU nicht mit demselben Raster verglichen werden darf, das für nationale Parlamente entwickelt wurde, sondern daß ein "modifizierter Funktionskatalog" dafür geschaffen werden muß, der für das EP die Wahrnehmung parlamentarischer Funktionen garantiere, aber gleichzeitig die Besonderheiten des gemeinschaftlichen Systems in Betracht ziehe⁽¹⁹³⁾. Damit

¹⁸⁷⁾ Steffani (1995) S.36.

¹⁸⁸⁾ Bach (1993) S.225.

¹⁸⁹⁾ Weiler u.a. (1995) S.28.

¹⁹⁰⁾ Weiler (1989) S.85. Vgl. dazu die Diskussion in Kapitel III.

¹⁹¹⁾ Ebd. S.89

¹⁹²⁾ Ebd. S.93.

¹⁹³⁾ Grabitz u.a. (1988) S.51-58. Vgl. auch Schmuck (1994). In diesem Sinne passen Grabitz u.a. auch die Begriffe Demokratie und Demokratisierung an die Besonderheiten des EG-Systems an (ebd. S.35-44).

wird versucht, die Strategie des "Alles oder Nichts" zu vermeiden und die Lage des EP an die wichtige intergouvernementale Dimension der Integration anzupassen⁽¹⁹⁴⁾. Diese Wandlung in der Einstellung der Verteidiger des EP, die sich seit Ende der 80er Jahre beobachten läßt, steht in Verbindung mit der Diskussion zwischen der Strategie des "großen Sprungs" und derjenigen der "kleinen Schritte" zur Ausweitung der Zuständigkeiten des EP und mit der Auseinandersetzung zwischen Minimalisten und Maximalisten im ersten direkt gewählten EP⁽¹⁹⁵⁾. Aber auch in der Strategie der kleinen Schritte stand das EP "zu Recht im Zentrum demokratiepolitischer Reformbestrebungen"⁽¹⁹⁶⁾. Beispielsweise unterstrichen Grabitz u. a.: "Aufgrund seiner direkten Legitimation durch die EG-Bürger kommt dem Parlament unter Demokratisierungsaspekten jedoch eine herausgehobene Bedeutung zu"⁽¹⁹⁷⁾.

Außerdem soll hier bemerkt werden, daß die Gleichsetzung von Demokratie und parlamentarischer Kontrolle der europäischen Tradition und auch der Realität entspricht, denn der Parlamentarismus ist das Regierungssystem aller EU-Mitglieder. Die Geschichte der Entwicklung und Entstehung der Demokratie in Europa ist vergleichbar mit dem Gewinn von größerer Kompetenz der entsprechenden nationalen Parlamente⁽¹⁹⁸⁾. Dementsprechend ist die Forderung nach einem stärkeren Europäischen Parlament als Forderung nach mehr Demokratie in der EU vom Publikum einfacher zu verstehen. So findet dieser Anspruch große Unterstützung in Umfragen⁽¹⁹⁹⁾.

Die Diskussion über eine Stärkung der parlamentarischen Kontrolle *in der* Gemeinschaft ist so alt wie der Integrationsprozeß selbst, und Vorschläge für einen parlamentarischen Umbau der Strukturen der EG begleiten den Prozeß seit den Anfangsphasen, insbesondere aufgrund des föderalistischen Verständnisses der Integration. So hat übrigens der Europäische Politische Gemeinschaftsvertrag (EPG), der 1954 während seiner Diskussion durch die französische Deputiertenkammer blockiert wurde, ein neben dem Rat gleichberechtigtes, nach einem einheitlichen Wahlverfahren direkt gewähltes Europäisches Parlament festgesetzt. Die Punkte wurden 1962 im Fouchet-Plan für eine "Europäische Politische Union" wieder diskutiert. Ähnliche Vorschläge drückten sich auch in der Phase des "*Eurosclerosis*" aus⁽²⁰⁰⁾. Aber eine solche Gleichberechtigung der parlamentarischen Versammlung wurde ab Ende der 60er Jahre, wegen des "Luxemburger Kompromisses", in der Praxis ausgeschlossen. Jedoch war die Debatte nur auf einige politische Eliten und wissenschaftliche Bereiche begrenzt. Die Einführung der direkten

¹⁹⁴⁾ So in Weidenfeld (1994). Vgl. auch Grabitz u.a. (1988) S.56-58 und Classen (1994) S.259-260. Wie die Anpassung möglichst wird, wird in Kapitel V dargestellt.

¹⁹⁵⁾ Falkner/Nentwich (1995) S.233 und Lodge (1994) ab S.17.

¹⁹⁶⁾ Falkner/Nentwich (1995) S.230.

¹⁹⁷⁾ Grabitz u.a. (1988) S.44.

¹⁹⁸⁾ Dazu von Beyme (1970).

¹⁹⁹⁾ Regelmäßig kommt das EP an erster Stelle, wenn gefragt wird, welcher Institution der EU die Befragten am ehesten vertrauen und ob sie eine wichtige Rolle in Leben der Gemeinschaft hat. Zum Beispiel tendierten 52% der Befragten im Frühjahr 2000 dazu, dem EP zu vertrauen, 46% dem EuGH; 76% meinen, daß das EP eine wichtige Rolle spielt, 68% meinen dasselbe im Fall der Europäischen Kommission (Eurobarometer, Oktober 2000 Nr. 53, S.31-33).

²⁰⁰⁾ Vgl. dazu Zuleeg (1972).

Wahlen des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 hat den Kreis trotz aller Hoffnungen nicht deutlich ausgeweitet (²⁰¹).

Das Thema wurde aber in den 80er Jahren mit der Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) verstärkt wiederbelebt, insbesondere seitens des Europäischen Parlaments selbst, das während der Vorbereitungen der Regierungskonferenz eine "Verfassung für Europa" forderte (1984) und danach darauf beharrte (²⁰²). Noch stärker ist beim Ratifizierungsprozeß des Maastrichtvertrages die Diskussion "aufgeflammt" und drang bis auf die Ebene der Bevölkerung durch (²⁰³). Aber bevor diese Positionen diskutiert werden können, sollen zuerst die heute geltenden Rechte des EP beschrieben werden.

3.1. Heutige Befugnisse des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament ist das parlamentarische Organ der EG, in dem die Völker der Mitgliedstaaten repräsentiert sind. Es ist jedoch nicht als Gesetzgeber konzipiert. Diese Tatsache, die die neofunktionalistische Strategie widerspiegelt, wurde schon im EGKS bestimmt und ist seit der Gründung der EG in Art. 137 EWGV (1957) festgelegt. Darin wurden der damaligen "parlamentarischen Versammlung" (dem Vorläufer des EP) nur "Beratungs- und Kontrollbefugnisse" zugesprochen, die allerdings am Anfang sehr begrenzt waren. Die Aufgaben wurden mit der Zeit schrittweise erweitert (²⁰⁴). Die heute geltenden Rechte des Europäische Parlaments können in sechs Kategorien eingeordnet werden:

Informationsrecht: Die Kontrollbefugnisse der parlamentarischen Versammlung im EWGV waren auf ein Informationsrecht beschränkt, d.h. darauf, Informationen von den anderen Organen einfordern zu können. Gegenüber der Kommission drückt sich dies im "Interpelationsrecht" (Art. 197 (ex140) III EGV) aus. Danach ist die Kommission verpflichtet, Anfragen aus dem Europäischen Parlament zu beantworten (²⁰⁵). Ein solches Recht gilt nicht gegenüber dem Rat, aber er hat sich selbst verpflichtet, diese Anfragen zu beantworten (²⁰⁶). Die Kommission ist auch verpflichtet, einen jährlichen Gesamtbericht über ihre Tätigkeit vorzulegen, der vom EP erörtert wird (Art. 200 (ex 143) EGV). Die Europäische Zentralbank muß ebenfalls dem EP (und auch dem Rat und der Kommission) jährlich einen Rechenschaftsbericht über ihre Tätigkeit und ihre Geld- und Währungspolitik vorlegen (Art. 113 (ex109b) Nr. 3 EGV). Zusätzlich hat der Maastrichtvertrag dem Europäischen Parlament das Recht gegeben, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, um die Tätigkeit der anderen Organe der Union zu kontrollieren (Art. 193 (ex 138c) EGV).

²⁰¹) Reif (1992) S.43.

²⁰²) Vgl. dazu die Entscheidung des EP über "das demokratische Defizit der EG" (17. Juni 1988).

²⁰³) Reif (1992) S.43.

²⁰⁴) Nach Bieber wurde nicht nur ein Wandel zur besseren Stellung des Parlaments im Vertrag "ausdrücklich" vorgesehen, sondern auch eine "Antriebskraft" zu einer "Europäischen Verfassung" im Vertrag angelegt (vgl. dazu Bieber (1991) und (1991a)). Diese Möglichkeit entspricht teilweise der inkrementalistischen Strategie der Gemeinschaftsbildung und den (langfristig) föderalistischen Zielen der "Väter der Integration".

²⁰⁵) Ca. 4.000-5.000 pro Jahr (Erberich (1994) S.221). 1997 waren es 5.500, 1999 3.187.

²⁰⁶) 588 Auskünfte im Jahr 1999.

Anhörungsrecht: Die Beratungsfunktion des Europäischen Parlaments drückt sich insbesondere im Anhörungsrecht aus. Das Europäische Parlament soll im Vorfeld bestimmter EU-Entscheidungen gehört werden (Konsultationsverfahren). In einigen Fällen ist die Anhörung obligatorisch und bildet eine Zwangsvoraussetzung für die Rechtsakte. Ihr Fehlen ist ein Grund, die Nichtigkeit der betroffenen Entscheidungen vom EuGH klären zu lassen⁽²⁰⁷⁾. Die Pflicht des Rates reicht aber nur bis zur Anhörung und nicht bis zur Berücksichtigung von Vorschlägen des Parlaments (Art.205 Abs.2 EGV (ex 148)). Neben der obligatorischen entwickelte sich in der Praxis auch die sogenannte "fakultative Anhörung", d.h. die Gewohnheit, das Parlament in nicht vorgesehenen Fällen anzuhören. Zu einer solchen Praxis haben sich der Rat und die Kommission selbst verpflichtet (es war nicht selten, daß der Rat entschied, schon bevor das EP eine Meinung geäußert hatte). Das Anhörungsrecht ist fast das einzige, wenn überhaupt, das das EP in den zweiten und den dritten Säule der EU hat.

Haushalt: Die Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der Erstellung des EG-Haushaltes (ein "echtes Mitentscheidungsrecht"⁽²⁰⁸⁾) waren ursprünglich nicht in der EWGV festgelegt. Sie wurden 1975 eingeführt im Rahmen des Ausbaus des systemeigenen Einkommens der Gemeinschaft⁽²⁰⁹⁾. Das Haushaltsverfahren erfolgt nach Art. 272 (ex 203) EGV, der ein "sehr kompliziertes Verfahren"⁽²¹⁰⁾ vorsieht, um durch eine Zusammenarbeit zwischen Rat und Europäischem Parlament den Haushalt aufzustellen. Dadurch hat sich ein spezielles "Konzertierungsverfahren" herausgebildet, das in der weiteren Entwicklung der Befugnisse des EP von großer Bedeutung ist, da es als "Modell" für neue Verfahren betrachten werden kann. Dies sei der erste Schritt einer "erheblichen" Erweiterung der Rechte des EP, die sich mit der EEA und Maastricht fortsetzte⁽²¹¹⁾.

Die Kommission liefert dem EP und dem Rat einen Vorentwurf, der die individuell erstellten Voranschläge von EP, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof enthält. Darauf basierend legt der Rat dem EP den Haushaltsentwurf vor. Das Parlament kann für die "obligatorischen Ausgaben", d.h. diejenigen, die im Vertrag vorgeschrieben sind, Änderungen vorschlagen und für alle anderen Ausgaben, die "nicht obligatorische Ausgaben" sind, wie Strukturfonds oder Ausgaben im Bereich von Forschung und Technologie, Änderungen vornehmen. Der Rat soll darüber hinaus einen geänderten Entwurf erstellen, und im Rahmen eines speziellen Abstimmungsverfahrens wird versucht, die Positionen beider Organe einander anzunähern. Wenn dies nicht gelingt, liegt das letzte Wort für die obligatorischen

²⁰⁷⁾ Die Nichtigkeitsklage geschieht gemäß Art. 230 (ex 173) EGV. Es gibt auch Fälle, in denen der Rat eine Frist setzt. Ergeht innerhalb dieser Frist keine Stellungnahme, so kann der Rat beschließen (Art. 39 EUV und Art. 300 3 EGV).

²⁰⁸⁾ Erberich (1994) S.217.

²⁰⁹⁾ Dies wurde durch eine gemeinsame Erklärung von Rat, Kommission und Parlament im März 1975 ins Leben gerufen, um unterschiedliche Standpunkte dieser drei Organe über Rechtsakte mit bedeutsamen finanziellen Auswirkungen durch ein gemeinsames Gremium einander anzunähern (vgl. Amtsblatt EG 1975 Nr. c89, S.1).

²¹⁰⁾ Erberich (1994) S.217.

²¹¹⁾ Jasmut (1995) S.278-279.

Ausgaben beim Rat, für die anderen Bereiche beim Parlament ⁽²¹²⁾. Aus der Feststellung des Unterschieds zwischen beiden Ausgaben ergibt sich manchmal eine Kompetenzfrage und darüber hinaus ein Machtproblem zwischen den beiden Organen ⁽²¹³⁾. Da der obligatorische Teil größer ist, heben einige Autoren die sekundäre Rolle des Europäischen Parlaments auch in diesem Gemeinschaftsverfahren hervor. Im Gegensatz dazu unterstreichen die Befürworter des EP, daß nur in den nicht obligatorischen Ausgaben freier Spielraum für die Verteilung besteht, weil die Ziele solcher Ausgaben im Vertrag nicht vorgeschrieben sind und daher hier "echte" politische Entscheidungen gefällt werden ⁽²¹⁴⁾. Nach einer zweiten Lesung beschließt das EP den endgültigen Haushalt. In diesem Moment kann es ihn aus "wichtigen Gründen" (Art. 272 Nr. 8, ex 203) insgesamt ablehnen, was schon zweimal praktiziert wurde, und die Vorlage eines neuen Entwurfs verlangen. In diesem Sinne erhält das EP eine allgemeine Vetomacht für den gesamten Haushalt. Außerdem prüft der Haushaltskontrollausschuß des EP mit Unterstützung des Rechnungshofes auch die Ausführung des Haushaltsplans. Die Zuständigkeiten des EP im Haushaltsbereich sollten nach Peters nicht minimiert werden, da "the power of the purse has historically been the central lever for legislative acquisition of power, and the development of legislative-executive relationships in the EC will apparently be little different" ⁽²¹⁵⁾. In der Tat bereitete das Tauziehen um die Entlastung der Haushaltsführung 1966 den Zerfall der Kommission im März 1999 vor ⁽²¹⁶⁾.

Zustimmungsrecht: Außerhalb des Haushaltsverfahrens ist die Zustimmung des Europäischen Parlamentes zur Zeit obligatorisch bei der Aufnahme neuer Mitglieder in die EU (Art. 49 (ex O) EUV) und bei der Verabschiedung der Assoziierungsverträge mit Drittstaaten (Art. 300 (ex 228) Nr.3 EGV). Dieses Recht genießt das Parlament seit der EEA. Im Laufe der Zeit hat das Europäische Parlament auch in anderen Aspekten der gemeinschaftlichen Außenbeziehungen stärkeres Anhörungsrecht bekommen, als es ursprünglich im EWGV vorgesehen war ⁽²¹⁷⁾. Ein Zustimmungsrecht genießt das Europäische Parlament auch bei Angelegenheiten der Unionsbürgerrechte und bei den Modalitäten der Europawahlen ⁽²¹⁸⁾.

Der Maastrichtvertrag hat dem Europäischen Parlament ein zusätzliches Zustimmungsrecht eingeräumt, was ein wichtiges Symbol im Sinn der traditionellen Befugnisse des Parlaments im parlamentarischen System ist: die Zustimmung zu der von den nationalen Regierungen *benannten* Kommission als Kollegium. Der Vertrag von Amsterdam hat außerdem festgeschrieben, daß die Benennung des Kommissionspräsidenten bereits die

²¹²⁾ Läufer (1995b) S.233-234.

²¹³⁾ Läufer (1995b) S.234.

²¹⁴⁾ Classen (1994) S.251, Corbett/Jacobs (1989) S.153, Grabitz u.a. (1988) S.164.

²¹⁵⁾ Peters (1992) S.99.

²¹⁶⁾ Vgl. dazu Stabenow (1999).

²¹⁷⁾ Erberich (1994) S.217.

²¹⁸⁾ In diesem einzigen Fall besitzt das Europäische Parlament auch ein Initiativrecht (Art. 193 (ex 138) Nr.4 (ex 3) EGV).

Zustimmung des EP benötigt (Art. 214 (ex 158) Nr. 2). Hier wurde ab 1985 auch ein vorläufiges Verfahren entwickelt. Das Parlament hat der Kommission zu Beginn ihrer Tätigkeit das Vertrauen ausgesprochen, eine "Geste", die aber keine rechtliche Bedeutung hatte. Außerdem wurde die Amtszeit der Kommission der Wahlperiode des Parlaments angeglichen. Beide Reformen könnten nach Auffassung Reifs "bedeutungsvoll für den Abbau des demokratischen Defizits der EG beim Bürger" sein, weil man daraus ableiten könne, daß die Bildung der "Regierung" der EU an die Europawahlen gebunden sei ⁽²¹⁹⁾. Andere Autoren zeigen sich noch skeptischer über die Bedeutung des ganzen Verfahrens: " ... Doch handelt es sich dabei weniger um ein politisches als um ein rechtliches Verfahren. Bis heute sind es die Vertreter der nationalen Regierungen, die über die Mitglieder der Kommission entscheiden. Die Mehrheitsverhältnisse im Parlament spielen für deren Zusammensetzung also ... so gut wie keine Rolle" ⁽²²⁰⁾.

Im Zusammenhang damit besteht seit 1981 die Möglichkeit, der Kommission (*en bloc*) ein Mißtrauensvotum zu stellen (Art. 201 (ex 144) EGV). Daraus kann man eine Art politischer Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament ableiten. Allerdings ist für das Mißtrauensvotum eine größere Mehrheit (zwei Drittel der abgegebenen Stimmen und Mehrheit der Abgeordneten) erforderlich. Außerdem hat die Befugnis einige "Haken" ⁽²²¹⁾ und könnte fast wirkungslos sein: Die Kommission kann bis zur Benennung ihrer Nachfolger im Amt bleiben und die Regierungen dürfen dieselben Kommissionsmitglieder noch einmal benennen, was aber heutzutage als politisch unvorstellbar erscheint. Mißtrauensvoten wurden bis 1997 nicht genutzt und nur sieben Zensurverfahren wurden angekündigt, die aber nicht so weit durchgeführt wurden. In Rahmen der schweren Vorwürfe des Betrugs, des Mißmanagements und der Vetternwirtschaft gegen die Kommission wurde Ende 1998 ein Mißtrauensantrag eingebracht, der in Wirklichkeit das Gegenteil zum Ziel hatte: Da in diesem Moment die Zweidrittelmehrheit "klar" fehlte, versuchte die sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Pauline Green, "der Kommission demonstrativ den Rücken zu stärken" ⁽²²²⁾. Jedoch wurde die notwendige Mehrheit am 14. Januar 1999 "knapp" verfehlt ⁽²²³⁾. Auf Beharren des EP wurde daraufhin der Ausschuß unabhängiger Sachverständiger beauftragt, die Vorwürfe zu untersuchen. Nach Vorlage des ersten Teils des Untersuchungsberichts am 15. März 1999 trat die Kommission geschlossen zurück, erstmals in der Geschichte der europäischen Einigung.

Zusammenarbeits- oder Kooperationsverfahren: Es wurde durch die EEA eingeführt (Art. 149 EWGV) und im neu formulierten Art. 189 c EGV (jetzt Art. 252) nach Maastricht

²¹⁹⁾ Reif (1992) S.46, aber er fügt eine Voraussetzung hinzu: "wenn - aber nur wenn er (der Bürger) auch davon weiß".

²²⁰⁾ Decker (2001) S.36.

²²¹⁾ So von Erberich (1994) definiert (S.221).

²²²⁾ Stabenow (1999) S.14.

²²³⁾ Ebd. In der Tat fehlten 21 Stimmen, um die Mehrheit der 626 Abgeordneten für das Mißtrauensvotum zu bekommen, aber 75, um die notwendige Zweidrittelmehrheit der Anwesenden zu erhalten.

verankert. Die Mechanismen, die das Verfahren vorsieht, waren aber schon früher durch das bereits genannte "Konzertierungsverfahren" für den Haushalt (1975) aufgekommen. Hier sind der Rat und das EP, aber gegebenenfalls auch die Kommission tätig. Wenn das Europäische Parlament einen vom Rat formulierten "gemeinsamen Standpunkt" ablehnt, kann er immerhin auf seiner Auffassung beharren, aber nur einstimmig. Andernfalls käme kein Rechtsakt zustande. Wenn das EP Änderungen vorschlägt, übernimmt die Aufgabe die Kommission. Nimmt die Kommission den Vorschlag auf, verläuft der Prozeß weiter wie üblich (Annahme durch den Rat mit qualifizierter Mehrheit). Wenn die Kommission den Vorschlag des EP nicht annimmt und auf dem gemeinsamen Standpunkt des Rates beharrt, soll der Ministerrat wieder mit Einstimmigkeit die Rechtsakte annehmen, um den ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt ohne die neuen Vorschläge des EP durchzusetzen.

Das "Mitentscheidungsverfahren" ⁽²²⁴⁾: Es wurde durch den Maastrichtvertrag eingeführt ⁽²²⁵⁾ und im Vertrag von Amsterdam vereinfacht und seine Anwendung weit verbreitet ⁽²²⁶⁾. Nach der Fassung von Maastricht würde es sich um keine echte "Mitentscheidung" handeln, sondern um eine "Weiterentwicklung" des Zusammenarbeitsverfahrens ⁽²²⁷⁾. Der Unterschied liegt darin, daß nach der zweiten Lesung durch das Parlament und nach Einsetzen eines Vermittlungsausschusses (der paritätisch von Rat und EP gebildet wird) und der Kommission das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder den gemeinsamen Standpunkt ablehnen kann. D.h., der Rat hat dieses Mal keine Möglichkeit, seine Ansicht gegen den Willen des EP durch Einstimmigkeit durchzusetzen. Der vorgeschlagene Rechtsakt gilt dann als nicht angenommen.

Die Reform durch den Vertrag von Amsterdam bedeutet eine "Gleichstellung" des EP mit dem Rat im Mitentscheidungsverfahren; sie sind jetzt "gleichberechtigte Partner" ⁽²²⁸⁾. Ein erster Punkt besteht darin, daß der Rat schon in der ersten Lesung die Änderungsvorschläge des EP annehmen und den Rechtsakt erlassen darf. "Given the fact that carrying the procedure on to the (cumbersome and time-consuming) conciliation procedure stage is rather unpopular among the MEPs as well as the ministers, officials from the EP consider this a major change in so far as the MEPs as well be inclined to draft their amendments carefully, trying to anticipate the Council's views on the issue in order to get its approval already at this early stage" ⁽²²⁹⁾. Das EP kann auch den "gemeinsamen Standpunkt" des Rates schon in der zweiten

²²⁴⁾ Auch als "Kodezisionsverfahren" bezeichnet (Boest (1992) und (1992a)).

²²⁵⁾ Wegen der Resistenz einiger Mitglieder wurde es nicht offiziell im Vertrag von Maastricht als "Mitentscheidung" bezeichnet, sondern nur als "Verfahren gemäß Art. 189b" festgelegt. Mai 1999 wurde zum ersten Mal von Kommission, Rat und EP in einer gemeinsamen Erklärung als „Mitentscheidungsverfahren“ genannt (Shackleton (2000) S.339-340).

²²⁶⁾ Mit Ausnahme der WWU hat es das Verfahren der Zusammenarbeit fast ersetzt. Seine Anwendung wurde von 15 zu 38 Bereichen der gemeinschaftlichen Tätigkeiten verbreitet.

²²⁷⁾ Erberich (1994) S.219.

²²⁸⁾ Läufer (1999) S.14 und Neunreither (1999). "The overall political weight of the two institutions within the codecision procedure may now be considered equal" (Nentwich/Falkner (1997) S.1).

²²⁹⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.1. Ähnlich dafür Shackleton (2000) S.340.

Lesung ablehnen, ohne ihn über seine Absicht vorher zu unterrichten. Außerdem ist auch wichtig, daß der Rat nicht auf seinen ursprünglichen "gemeinsamen Standpunkt" nach dem Scheitern des Vermittlungsausschusses in der dritten Lesung mit qualifizierter Mehrheit dringen kann. Diese Möglichkeit, die das EP auch ablehnen konnte, wurde vorher stark kritisiert⁽²³⁰⁾. In der neuen Fassung gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen, schon wenn der Vermittlungsausschuß keinen gemeinsamen Entwurf billigen kann (Art. 251 Nr. 6 EGV).

Man kann dann sagen, daß das EP gleichberechtigt in dem Sinne ist, daß der Rat keinen Rechtsakte gegen den Willen des EP durchführen kann und umgekehrt. Außerdem ist in der neuen Fassung des Verfahrens die Entscheidungsbefugnis etwas gleichmäßiger auf beide Organe verteilt.

3.2. Die widersprüchliche Lage des EP im EU-System

Schon die Notwendigkeit, die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments sorgfältig und ausführlich aufzuzeigen, weist auf eine besondere Bedeutung des EP im EU-Entscheidungsprozeß hin, die nicht der normalen eines Parlamentes in den Mitgliedstaaten entspricht. Vor Amsterdam wurde dem Europäischen Parlament die Rolle eines "Verhinderers von Gemeinschaftsrechtsakten"⁽²³¹⁾ oder im besten Fall eines "*conditional agenda setter*"⁽²³²⁾ zugeschrieben. So gab der Art. 189 EGV (jetzt 249 bis 252) Anlaß dazu, die Befugnisse des Europäischen Parlaments als "Negativ-Kompetenz" zu beschreiben⁽²³³⁾. D.h., die Macht, die das Europäische Parlament habe, sei die Möglichkeit, in bestimmten Bereichen Entscheidungen zu verhindern oder zu stören, aber es könne nicht im positiven Sinne seine Meinung durchsetzen⁽²³⁴⁾.

Die marginale Stellung des Europäischen Parlaments entsprach der zu Beginn des Integrationsprozesses vorgenommenen neofunktionalistischen Strategie: Der dynamische Agent der Integration sollte keine parlamentarische Versammlung sein, sondern Europa sollte "im wesentlichen von nationalen Bürokratien und von Technokraten" getragen werden, ohne daß "eine wirkungsvolle parlamentarische Kontrolle dieses Prozesses auf europäischer Ebene geschaffen wurde"⁽²³⁵⁾. Im Rahmen dieser Strategie wurde dementsprechend die Stellung des Vorläufers des EP vernachlässigt⁽²³⁶⁾ und das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle auf europäischer Ebene als eine Dimension des demokratischen Defizits in den grundlegenden Strukturen der Gemeinschaft angebaut. Wie hier schon dargestellt wurde, während der Entwicklung der EG haben sich die in der Kommission verkörperte neofunktionalistisch supranationale Dimension mit der intergouvernementale Dimension, dargestellt von dem Rat,

²³⁰⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.1.

²³¹⁾ Erberich (1994) S.218-219.

²³²⁾ Tsebelis (1994).

²³³⁾ Huber (1992).

²³⁴⁾ Dazu auch Grabitz u.a. (1988). Vgl. auch Franßen de la Cerda (2000) S.554, Fn. 33.

²³⁵⁾ Bellers (1993) S.515. Vgl. dazu Kapitel I.

²³⁶⁾ Erberich (1994), S.212.

gut eingepaßt. Immer noch sucht die föderale Dimension (verkörpert im EP) ihren Platz in der Architektur.

Die Widersprüche zwischen verschiedenen Konzeptionen der Integration, die man in der Gemeinschaft zu versöhnen suchte, zeigen sich eindeutig in der Beziehung zwischen Kommission und EP. Das EP entspricht der föderalen Logik und sollte daher die "europäische Regierung" kontrollieren und sogar herstellen. Aber die Kommission entspricht der neofunktionalistischen Logik und sollte daher vollständig unabhängig sein. Das Ergebnis sind limitierte Kontrollmechanismen, die in keinen der beiden Ansätze gut passen⁽²³⁷⁾. Auch eine Weiterentwicklung des EP zum echten "Mitgestalter europäischer Politik" leidet immerhin unter der Offenheit der Ziele des Integrationsprozesses, eine Teil der neofunktionalistischen Integrationsstrategie, und daher unter einer gewissen "Ambiguität" in den Zukunftsvorstellungen der Gemeinschaft⁽²³⁸⁾. Erweiterungen und Grenzen seiner Zuständigkeiten sind ganz andere, wenn man entweder eine Konföderation von Staaten oder einen europäischen Bundesstaat anstrebt. Demzufolge ist die Stellung des Europäischen Parlaments kompliziert: Es entspricht zum einen der Logik des supranationalen Föderalismus, und tatsächlich hat es diese Rolle übernommen und propagiert, und zum anderen wird ein solches Ziel von den Hauptakteuren im allgemeinen nicht akzeptiert⁽²³⁹⁾.

Zur Verfolgung seines Zieles, eines föderalistischen Umbaus der Gemeinschaft, könnte das Europäische Parlament seine heutige (Veto)Macht benutzen, um die Kommission und den Rat zu erpressen⁽²⁴⁰⁾. Aber wenn es das täte, würde die supranationale Dimension der EG und der Integrationsprozeß selbst geschadet und darüber hinaus die intergouvernementale und die darunter zugrundeliegende nationale Dimension der Integration verstärkt. Grabitz u.a. bemerken dazu, daß die Wahrnehmung seines Mitwirkungsrechts für das EP als widersprüchlich erscheint, da eine Ablehnung der zwischen Kommission und Rat erarbeiteten Kompromisse zu einer völligen Blockierung des Entscheidungsprozesses der EG führen könnte. Aufgrund der Unfähigkeit, Entscheidungen zu treffen, werden sich die Akteure auf den Nationalstaat zurückziehen⁽²⁴¹⁾.

In diesem Sinne erscheint eine mögliche Blockierung der Entscheidungen des Rates durch das EP unlogisch, "da es in der Regel in seiner Zielsetzung 'europafreundlicher' als der Rat ist"⁽²⁴²⁾. Vereinfacht gesagt wäre der Rat immer zurückhaltend. Seine Entscheidungen würden auf der Ebene eines intergouvernemental vereinbarten "Gemeinsamen Nenners"

²³⁷⁾ Das EP soll kontrollieren, was per Definition unabhängig ist.

²³⁸⁾ Schmuck (1994) S.16. Es handelt sich um "die grundsätzliche Offenheit des Einigungsprozesses und die Widersprüchlichkeit der Ziele der Beteiligten" (Schmuck (2000) S.107). Der Grundkonflikt zwischen einer nationalen und einer supranationalen Legitimationsbasis der Gemeinschaft entspricht teilweise dieser Ambiguität (Lepsius (1993b) S.267).

²³⁹⁾ Das BVerfG erkennt in seinem Urteil über den EUV, daß die Ziele der EU offen bleiben, "jedenfalls ist die Gründung 'Vereinigter Staaten von Europa', die der Staatswerdung der Vereinigten Staaten von Amerika vergleichbar wäre, derzeit nicht beabsichtigt" (BVerfG (1993) S.328, abgedruckt in Läufer (1994)).

²⁴⁰⁾ Mit diesem Beispiel wollen wir nur auf die widersprüchliche Lage des EP hinweisen.

²⁴¹⁾ Grabitz u.a. (1988) S.635.

²⁴²⁾ Ebd.

bleiben, während des EP Entscheidungen seitens des Rates bevorzugen würde, die höhere supranationalen Entwicklungen signalisierten. Wessels spricht über eine "*basic pro-integration propensity*" des EP, das eine "unvollkommene Entscheidung" ("*an imperfect decision*") des Rates keiner Entscheidung vorzieht⁽²⁴³⁾.

Der Widerspruch zeigt sich klar in der Anwendung des Kooperationsverfahrens; wenn das EP den "gemeinsamen Standpunkt" ablehnt, ermöglicht es, daß der Rat seine Entscheidung auf der Ebene des "kleinsten gemeinsamen Nenners" trifft. Da der Rat Einstimmigkeit braucht, um die Vorbehalte des EP zu überwinden, ist dann die Möglichkeit dafür gegeben, daß ein Land seine Vetoposition benutzt, um die Einstimmigkeit (und die Entscheidung selbst) zu blockieren, wenn seine Forderung nicht beachtet wird⁽²⁴⁴⁾. Wessels fügt hinzu, daß im Fall der "Fernseh-Direktive" (1989) das EP auf eine Ablehnung nach der zweiten Lesung verzichtete, um zu verhindern, daß Dänemark die ganze Initiative scheitern lassen hätte⁽²⁴⁵⁾. Von 115 gemeinsamen Standpunkten des Rates, die zwischen 1987 und 1989 in zweiter Lesung durch das EP behandelt wurden, wurde nur eine vom EP abgelehnt. Ein ähnlicher Widerspruch gilt für das Mitentscheidungsverfahren: 1994 wurde von den schon abgeschlossenen 35 Verfahren nur eines nach der dritten Lesung vom Parlament abgelehnt⁽²⁴⁶⁾. Auch wird bezweifelt, ob mit der Ablehnung des gesamten EG-Haushalts die Ziele des EP erreicht werden könnten⁽²⁴⁷⁾.

Zusätzlich schadet eine Lähmung der EG-Entscheidungen einem Grundstein der Integrationsarchitektur: ihrer Effizienz. So kann man schlußfolgern, daß, wenn das Europäische Parlament der Beschlußfähigkeit des Rates schadet, es seine eigene Grundlage unterminiert. Der Widerspruch zeigt sich auch im Fall des Abkommens von Nizza: Die Europaabgeordneten können sehr unzufrieden mit dem Resultat sein; aber wenn sie das Abkommen zurückweisen, stoppen sie den Integrationsprozeß und damit eine mögliche Weiterentwicklung des EP.

Des weiteren ist es auch problematisch, wenn das EP seine Kontrollmechanismen stärker auf die Kommission anwendet. Nicht nur aufgrund ihrer "Gemeinschaftsgesinnung" (oder ihrer "Europafreundlichkeit") sind beide Institutionen "natürliche Verbündete"⁽²⁴⁸⁾. Es handelt sich viel mehr darum, daß die Spannung zwischen der neofunktionalistischen und der föderalistischen Logik geringer wird, wenn sie mit der Spannung zwischen der intergouvernementalen und der supranationalen Logik konfrontiert wird. Im zweiten Fall werden beide supranationalen Organe "natürliche Alliierte"⁽²⁴⁹⁾. Damit wären die Kontrollmechanismen des EP über die Kommission nicht nur teilweise unwirksam und ein Widerspruch zur funktionalistischen Vorstellung einer Hohen Behörde, sondern auch

²⁴³⁾ Wessels (1991) S.145.

²⁴⁴⁾ Lodge (1989) S.70.

²⁴⁵⁾ Wessels (1991) S.145.

²⁴⁶⁾ Europäische Kommission (1995) S.28.

²⁴⁷⁾ Weiler (1989) S.76.

²⁴⁸⁾ Weiler (1989) S.94.

²⁴⁹⁾ Ludlow (1991) S.115.

"fehlgerichtet", weil "in der Mehrzahl der Inszenierungen des EP nicht die Kommission, sondern der Rat die Rolle des Angeklagten besetzt" ⁽²⁵⁰⁾.

Weiler unterstreicht, wie paradox es sein könnte, wenn das EP ein Mißtrauensvotum gegen die Kommission erlassen würde: "Eine Entlassung der Kommission wäre ein ernster Rückschlag für den Integrationsprozeß sowie für das Ansehen der Kommission" ⁽²⁵¹⁾. Diese Möglichkeit wurde als eine "Atombombe" beschrieben, die "too powerful and indiscriminate in its effects" sei ⁽²⁵²⁾. Aber Weiler plädiert dafür. Daher könnte die Rolle des EP vor den Bürgern aufgezeigt werden. Der Rücktritt der Kommission SanTERS im März 1999 dient hier dazu, die Auswirkungen festzustellen. Er ist dem EP zu zuweisen, obwohl die notwendige Mehrheit im EP nicht erreicht wurde.

Die Ergebnisse sind nicht eindeutig. Zum einen wurde dem Ansehen der Kommission sehr geschadet. Neunreither meint diesbezüglich, daß sie "sich selbst in die Beine geschossen" hat ⁽²⁵³⁾. In den Umfragen des Eurobarometers kam zum Ausdruck, daß im Vertrauen der Bürger im März-April 1999 das EP Platz eins einnahm. Es genoß das Vertrauen von 50% der Befragten während die Kommission mit 40% auf dem vierten Platz lag. Der Eurobarometer erklärt hierbei: "Da die Befragung nach Beginn der Krise in der Europäischen Kommission durchgeführt wurde, überrascht es nicht, daß der Anteil der Personen, die erklären, sie hätten kein Vertrauen in die Kommission, mit 33% am höchsten ist" ⁽²⁵⁴⁾. Ein Jahr später ist der Anteil der Bürger, die der Kommission "eher vertrauen", auf 45% gestiegen und damit sie auf dem dritten Platz gelandet. Das EP ist mit 52% auf dem ersten Platz geblieben.

Interessanter wäre zu wissen, ob vor dem Rücktritt der Kommission das Ausmaß des Vertrauens in das EP oder in die Kommission größer oder kleiner war, aber die hier analysierte Frage wurde zum ersten Mal im Frühjahr 1999 gestellt. Als ein Umweg kann man ihre Ergebnisse mit einer ähnlichen Frage bezüglich der Zuverlässigkeit der Organe der EU, die vor der Krise gestellt wurde, vergleichen ⁽²⁵⁵⁾. Im Herbst 1995 waren es 41%, die sich auf die Kommission verlassen würden, 45% gaben dieselbe Antwort in bezug auf das Parlament. Im Frühjahr 1997 sanken beide Anteile auf 36% für die Kommission und auf 38% für das EP ⁽²⁵⁶⁾. Da die Fragen nicht identisch sind, ist der Vergleich nicht einfach. Man kann sich auf den Abstand zwischen beiden Organen in den positiven Kategorien der Antworten beziehen, um einen Vorsprung des EP nach dem Zerfall der Kommission anzudeuten. Der

²⁵⁰⁾ Weiler (1989) S.76-77.

²⁵¹⁾ Weiler (1989) S.94.

²⁵²⁾ Butler/Westlake (1995) S.9.

²⁵³⁾ Neunreither (1999).

²⁵⁴⁾ Eurobarometer Nr. 51, S.49. Die Umfragen für das Eurobarometer Nr. 51 begannen genau zu dem Zeitpunkt, als die Kommission zurücktrat und die Berichterstattung in den Medien am intensivsten war.

²⁵⁵⁾ 1995 und 1997 war die Frage: "Von der Europäischen Union werden viele wichtige Entscheidungen getroffen. Können Sie sich Ihrer Meinung nach bei den folgenden Institutionen darauf verlassen, daß sie sicherstellen, daß diese Entscheidungen der Europäischen Union im Interesse von Leuten wie Ihnen getroffen werden". Ab 1999 lautet die schon analysierte Frage: "For each of the following European institutions, please tell me if you tend to trust it or tend not to trust it?"

²⁵⁶⁾ Eurobarometer Nr.47, S.42-43.

Unterschied 1995 und 1997 lag bei 4 bzw. 2 Prozentpunkten. Nach dem Rücktritt der Kommission liegt die Differenz in der Vertrauensfrage 1999 bei 10 Punkten, 2000 bei 7. In diesem Sinne wäre in der öffentlichen Bewertung der Abstand zwischen beiden größer geworden, aber nicht besonders stark.

Als zweite Auswirkung wurde die Rolle des EP vor den Bürgern hervorgehoben, wie es Weiler vorgesehen hatte. Schon sein Bekanntheitsgrad durch die Medien ist gestiegen: Von einem Niveau von 43% im Jahr 1998 ist der Anteil der Befragten, die "vor kurzem" in den Medien etwas über das EP gehört oder gelesen haben, auf 60% im März-April 1999 gestiegen, was das Eurobarometer nicht nur mit dem Rücktritt der Kommission, sondern auch mit den bevorstehenden Europawahlen von 1999 in Zusammenhang brachte ⁽²⁵⁷⁾. Zu bemerken ist aber, daß der Bekanntheitsgrad diesmal geringer ist als frühere Spitzen, die er in anderen Wahljahren erreicht hat. Im Frühjahr der Wahljahre 1979, 1984 und 1989 und bei der ersten Zustimmung einer Kommission durch das EP im Frühjahr 1995 erhielt das EP 65%, 75%, 70% und 63%. Der Bekanntheitsgrad ist 1999, wie üblich nach den Wahlen, in den folgenden Messungen gesunken, auf 53% im Herbst 1999 und auf 46% im Frühjahr 2000 ⁽²⁵⁸⁾. Auch ist die empfundene Bedeutung des EP im Frühjahr 1999 stark gestiegen: 63% der EU-Bürger hielten die Rolle des EP in der EU für wichtig, gegenüber 55% im Herbst 1998 (58% im Frühjahr und 47% im Herbst 1997). "Die wahrscheinlichste Erklärung für diese Zunahme dürfte darin zu sehen sein, daß zahlreiche EU-Bürger sich offensichtlich der Rollen bewußt sind, die das EP in den Verfahren gespielt hat, die zum Rücktritt der Europäischen Kommission führten" ⁽²⁵⁹⁾. Die neue Bewertung hält sich über die Zeit: Der Anteil der Befragten, die dem zustimmen, betrug 63% im Herbst 1999 und 62% Frühjahr 2000 ⁽²⁶⁰⁾. Jedoch hat sich die Gruppe, die sich eine noch wichtigere Rolle für das EP wünscht, nicht besonders vergrößert. Im Frühjahr 1999 war es 41%, danach lag sie bei 43% (Herbst 1999 und Frühjahr 2000), derselbe Wert wie im Frühjahr 1998, aber kleiner als der im Frühjahr 1997 (46%).

Aber wie auch Weiler und anderen vorhergesehen haben, hat, als dritte Auswirkung, der Rücktritt der Kommission der gesamten Legitimität des Integrationsprozesses geschadet. "Allgemein ist festzustellen, daß die Öffentlichkeit der Europäischen Union im Frühjahr 1999 weniger positiv gegenübersteht als zur Zeit der vorhergehenden Umfragen im Herbst 1998", bemerkt das Eurobarometer und fügt hinzu: "Wir führen diesen Vertrauensschwund auf die Ereignisse im März 1999 zurück, als die Europäische Kommission zurücktrat" ⁽²⁶¹⁾. Der wichtigste Indikator dafür, die Bewertung der EU-Mitgliedschaft des eigenen Landes durch die Befragten als "eine gute Sache", fiel von 54% auf 49% vor und nach der Krise. Er stieg leicht am Ende des Jahres 1999 auf 51% und fiel noch einmal auf 49% im Frühjahr 2000.

²⁵⁷⁾ Eurobarometer Nr.51, S.77.

²⁵⁸⁾ Eurobarometer Nr.53.

²⁵⁹⁾ Eurobarometer Nr.51, S.82.

²⁶⁰⁾ Eurobarometer Nr.53.

²⁶¹⁾ Eurobarometer Nr.51, S.24.

Während der 80er Jahre hatte sich dieser Indikator ständig erhöht (von 50% 1981 bis zu einem Niveau von 65% 1988-1989). Nach dem absoluten Spitzenwert von 72% im Frühjahr 1991 ging die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Europäische Union Mitte der 90er Jahre zurück und erreichte im Frühjahr 1997 einen Tiefpunkt von 46%. "Der Golfkrieg, die Wirtschaftskrise und die damit verbundenen hohen Arbeitslosenquoten, die Diskussion über den Vertrag von Maastricht, der Krieg in Jugoslawien, der Beitritt von drei Ländern, die der EU eher skeptisch gegenüber stehen und die BSE-Krise sind nur einige Gründe für dieses niedrige Vertrauensniveau" ⁽²⁶²⁾. Nach dem Tiefstand 1997 stieg die Kurve wieder bis zur Krise der Kommission. Der Eurobarometer denkt darüber, daß "seither ... sich das Unterstützungsniveau für die EU-Mitgliedschaft um etwa 50% völlig stabilisiert" hat ⁽²⁶³⁾. D. h. auf demselben Niveau wie Anfang der 80er Jahre.

Im Grunde genommen verstärkt sich die These, daß ein Bündnis zwischen Kommission und EP (beides supranationale Organe) mehr Sinn machte als Konfrontation. Nach Auffassung Monnets waren beide Organe die "*representatives of the entire Community*", jedes aber souverän in seiner eigenen Jurisdiktion. In seiner ersten Rede vor der gemeinsamen parlamentarischen Versammlung des EGKS äußerte er seine Erwartung, daß in die Arbeit der *High Authority* weder durch die Versammlung noch durch den Rat eingegriffen würde, und rief zur Zusammenarbeit und Kollaboration zwischen beiden supranationalen Organen auf. In der Interpretation von Lodge hatte Monnet "a dynamic and pragmatic evolution of mutually beneficial links between the two institutions" erwartet ⁽²⁶⁴⁾.

Ludlow bemerkt dazu, daß die Kommission von einer Stärkung des EP profitieren könnte, da in einem parlamentarischen System die Kommission demokratisch "legitimiert" würde ⁽²⁶⁵⁾. Eine so legitimierte Kommission wäre noch mächtiger gegenüber dem Rat und könnte sich von seinem technokratischen Ruf befreien. In der Untersuchung über die Funktionen des EP haben Grabitz u.a. festgestellt, daß die Kommission fast das einzige Organ der EG und auch der Mitgliedsländer ist, das häufiger auf Vorschläge des Europäischen Parlaments zurückgreift, "bei denen sie das Europäische Parlament als Koalitionspartner nutzen konnte" ⁽²⁶⁶⁾. Ludlow fügt hinzu, daß die Kommission nach der Einführung des Kooperationsverfahrens das EP als "an independent launching pad" für ihre Ideen und Initiativen benutzt hat, und daß in der Tat dieses Verfahren der Kommission eine noch zentralere Rolle im Entscheidungsprozeß des EGV gegeben hat. Daher könnte man erklären, warum die Kommission "an early champion of parliamentary rights" wurde ⁽²⁶⁷⁾. Eine solche Strategie würde auch Vorteile für das EP bringen. Dadurch könnte es die Arbeit der Kommission unterstützen und die supranationale Dimension der EU ausweiten. Auf einer höheren Stufe von Supranationalität hätte eine Erweiterung der Zuständigkeiten des EP mehr

²⁶²⁾ Eurobarometer Nr.53, S.7.

²⁶³⁾ Ebd.

²⁶⁴⁾ Lodge (1996) S.2-3. Zitate von Monnet nach ebd.

²⁶⁵⁾ Ludlow (1991) S.115.

²⁶⁶⁾ Grabitz u.a. (1988) S.629.

²⁶⁷⁾ Ludlow (1991) S.116.

Chancen. Übrigens würde ein solches Bündnis zwischen EP und Kommission die Strategie von Monnet richtig ergänzen.

In diesem Sinne öffnet sich für das EP vielmehr der Weg von Kooperation und von Konsenssuche, der mehr Erfolg für seine Profilierungsstrategie verspricht. Auch in seinen Beziehungen mit dem Rat zeigt sich schon diese Tendenz, wie eine Untersuchung von Shackleton über die Entwicklung des Mitentscheidungsverfahrens andeutet. "At the beginning of the codecision procedure, the Council was tempted to modify its style of behaviour as little as possible. It would divide the Parliament's amendments into two groups, one that it could accept and the other that it rejected. The Parliament was generally encouraged to agree to the offer as a reasonable division of the cake, but it declined to accept such a logic, thereby provoking a period of considerable conflict. Over time attitudes changed and there was a greater willingness on the both sides to look for a third way that did not correspond to the starting position of either side: the Parliament acquired a highly-developed capacity for negotiating compromises and the Council came to recognize and value this parliamentary role" ⁽²⁶⁸⁾.

Der Trend zeige sich in der Abnahme des Anteiles von Änderungen, die durch das Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurden. Gleichzeitig sind die Kompromisse aufgrund von Vorschlägen vom EP gestiegen. Die ersten sanken von 44% im Jahr 1994 auf 14% 1998 und auf 8% im Jahr 1999. Die zweiten erreichten 57% bzw. 59% in den Jahren 1998 und 1999. Gleichzeitig sind die zurückgewiesenen Änderungen unter 25% geblieben, abgesehen vom Jahr 1996, wo sie auf 44% zunahmen ⁽²⁶⁹⁾.

Auch hier, wie üblich in den Beziehungen zwischen den Institutionen der EU, wurde ein besonderes Verfahren entwickelt, damit Kompromisse erreicht werden konnten. "Both Council and Parliament came to accept that for certain issues, agreement depended on the inclusion of a written declaration: such a declaration is not an integral part of the legislative text but is always now printed with it in the Official Journal. In principle, declarations were (and continue to be) strenuously resisted in Parliament but in practice they proved a useful, even essential, device. They either offered an opportunity for the institutions to present a joint interpretation of the legislative text or enabled the Commission or Council to make a commitment for the futures, particularly where the Parliament was not entirely happy with the legislation agreed. They were notably successful in inciting the Commission to indicate its willingness to give serious consideration to legislative initiatives at a later date" ⁽²⁷⁰⁾.

Shackleton schätzt außerdem, daß die Modifikationen des Verfahrens im Vertrag von Amsterdam zu einer noch engeren Kooperation zwischen beiden Organen führen werden: "These ... changes will increase the work of both institutions and put them under equal pressure to find agreement if there is conciliation. The effect is certain to be an ever closer level of co-operation ... Already the legal services of the two institutions have found

²⁶⁸⁾ Shackleton (2000) S.329.

²⁶⁹⁾ Ebd.

²⁷⁰⁾ Ebd.

themselves coming together to defend acts adopted under codecision, which have been contested by individual governments outvoted in the Council, or by economic actors concerned to protect their interests" (271). Es sieht so aus, als ob das EP angefangen hätte, sich an den Stil der Konsenssuche anzupassen, der die Beziehung zwischen Kommission und Rat prägt, und sich in die institutionelle Verflechtung der Gemeinschaft noch stärker zu integrieren.

4. Grundlagen für die Anforderung für eine Parlamentarisierung des EU-Systems

Die Forderungen nach Demokratie in der EU, d.h. nach dem Umbau der institutionellen Ordnung der EU gemäß dem Modell einer parlamentarischen Demokratie, entstammen drei wichtigen Argumentationslinien. Die erste Gruppe bezieht sich überwiegend auf die institutionelle und juristische Dimension der Integration, während die letzte direkt auf die Ebene der Bürger und ihrer Akzeptanz der Integration abzielt.

4.1. Anforderungen gemäß juristischer (rechtlicher) Grundlagen

Nach dem eigenen Gemeinschaftsrecht (Demokratie als legales Konzept in der EU):

Bezüglich der Frage, ob es im geschriebenen primären Gemeinschaftsrecht eine Verpflichtung der EG/EU zu einer demokratisch-parlamentarischen Gestaltung gibt, unterstreicht Eberich, daß die gefundenen Ansätze dafür (zumindest vor Maastricht) "noch recht rudimentär und unbestimmt" blieben (272). Angesichts der hier diskutierten funktionalistischen Strategie kann nicht überraschen, daß solche Ziele nicht in den Grundverträgen der Gemeinschaft zu finden sind. Die Demokratie wurde nur als Voraussetzung für die Mitgliedschaft in der Gemeinschaft (ex Art. 237 EWG) gefordert. Aber daraus könne man keine Verpflichtung für die gemeinschaftliche Gestaltung ableiten.

Aufgrund dieses "Vakuums" wurde eine solche Verpflichtung in anderen gemeinschaftlichen Dokumenten gesucht. Hier wird die Erklärung des Europäischen Rates in Kopenhagen (8.4.1978) erwähnt, die von einigen Autoren "zumindest in (der) Nähe des rechtlich Verbindlichen" gesehen wurde (273). In der Erklärung bekräftigen die Regierungschefs der Mitgliedsstaaten u.a. den Willen, die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie zu schützen, aber sie beziehen sich in erster Linie auf einzelne Mitgliedstaaten "und nicht auf die Entwicklung einer parlamentarischen Demokratie auf Gemeinschaftsebene" (274). Politisch gesehen hatten die Staats- und Regierungschefs die

²⁷¹⁾ Ebd. S.340.

²⁷²⁾ Erberich (1994) S.213.

²⁷³⁾ Ress, der dieser Ansicht nicht zustimmt, bezieht sich damit auf Hilf (1984) und Zuleeg (1982) (Ress (1989) S.632).

²⁷⁴⁾ Erberich (1994) S.213.

gerade begonnene Transitionen zu Demokratien potentieller Mitglieder der Gemeinschaft in Südeuropa (Spanien, Portugal und insbesondere Griechenland) vor Augen.

Auf ähnliche Weise wurde eine solche Selbstverpflichtung auf anderen Ebenen gesucht. Eine direkte Bindung wird abgelehnt ⁽²⁷⁵⁾, vielmehr sucht man nach einer indirekten Kopplung. Hier wird in erster Linie die EMRK angeführt ⁽²⁷⁶⁾, da alle gemeinschaftlichen Mitglieder die EMRK unterzeichnet haben ⁽²⁷⁷⁾. Weitere Argumente für die Parlamentarisierung der Gemeinschaft lassen sich aus der zunächst versprochenen und 1979 erstmals durchgeführten Direktwahl des Europäischen Parlamentes ableiten ⁽²⁷⁸⁾. Aus einer solchen Neuerung konnte man zumindest die Absicht ersehen, sich in Zukunft der parlamentarisch-demokratischen Gestaltung zu verpflichten. Als Bestandteil des Gemeinschaftsrechts können auch die Rechtsprechungen des EuGH verstanden werden. Hierin ist Bieber der Meinung, daß Entscheidungen des EuGH die Demokratieprinzipien angewandt haben und daß darüber hinaus die parlamentarische Demokratie die Qualität eines legalen Konzepts auf der EG-Ebene gewann ⁽²⁷⁹⁾.

Aber nur in der EEA konnte ein "Bekenntnis zur Demokratie" in einer Akte des Primärrechts der Gemeinschaft gefunden werden ⁽²⁸⁰⁾. Dort wird das Europäische Parlament als "unerläßliches Ausdrucksmittel" für die demokratischen Völker Europas bezeichnet (Präambel, Abs. 3.). Daraus leitet Ress ab, daß es diese Funktion nicht erfüllen kann, "wenn ihm ... die Gesetzgebungsbefugnis vorenthalten wird" ⁽²⁸¹⁾. Ress verbindet besonders die Verpflichtung der Unterschreibenden zu einer Wandlung der Gemeinschaft in eine Europäischen Union (Präambel, Abs. 1.) mit der "Entschlossenheit" der Mitgliedstaaten, "gemeinsam für die Demokratie einzutreten", wobei die EMRK explizit genannt wurde (Präambel, Abs. 2.), um zu folgern, daß "damit ... der rechtliche Zusammenhang zur Einrichtung der parlamentarischen Demokratie und zum Gesetzgebungsrecht des Parlaments (wenigstens in den substantiellen Bereichen) hergestellt" wird ⁽²⁸²⁾. Aber Erberich bemerkt, daß in der Lehre umstritten sei, inwieweit sich hieraus "umfassende und konkretisierbare Pflichten zur Demokratisierung der Gemeinschaft ableiten lassen" ⁽²⁸³⁾. Deutlicher ist die Verbindung zwischen Demokratie und der Tätigkeit der Gemeinschaft nur noch im Maastrichtvertrag zu finden. Dort ist der Wille ausgedrückt, "Demokratie und Effizienz in der Arbeit der Organe weiter zu stärken, damit diese in die Lage versetzt werden, die ihnen übertragenen Aufgaben in einem einheitlichen institutionellen Rahmen besser

²⁷⁵⁾ Beispielsweise bei Bleckmann (1986) S.79 ff. (Zitat nach Erberich (1994) S.214).

²⁷⁶⁾ Erberich (1994) S.214.

²⁷⁷⁾ So z.B. Bieber (1991) S.166, Ress (1989) ab S.640 und Beutler (1993).

²⁷⁸⁾ Erberich (1994) S.213.

²⁷⁹⁾ Bieber (1991) S.165.

²⁸⁰⁾ Ebd. Er bezieht sich auf Zuleeg (1991).

²⁸¹⁾ Ress (1989) S.679.

²⁸²⁾ Ebd. Vgl. insbesondere ebd. ab S.633.

²⁸³⁾ Erberich (1994) S.213. Ress erkennt, daß diese Verpflichtung "vage" ist (Ress (1989) S.680).

wahrzunehmen" (EUV, Präambel, 5.)⁽²⁸⁴⁾. Aber eine Verpflichtung zur Stärkung der Stellung des EP lasse sich aus einer solchen Erwägung nicht ableiten⁽²⁸⁵⁾. Erberich bemerkt dazu, daß die ausreichend konkreten Folgen dieses Willens für die Praxis der EU-Organe noch "die Zukunft erweisen" muß⁽²⁸⁶⁾.

Nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik: Die juristische Diskussion über die demokratischen Anforderungen an die EU bezieht sich außerdem auf das GG der Bundesrepublik. Diesbezüglich besteht ein grundlegender Konsens: Die Übertragung von Hoheitsgewalt an die europäische Integration ist durch Art. 24 und die Präambel des GG erlaubt, und in dem neu geschriebenen Art. 23 (Europaartikel) gesichert. Aber über die Bedingungen der Übertragung gibt es in bezug auf die EU keine Einigung. Man fragt nach den demokratischen Voraussetzungen, die die Hoheitsgewalt erhaltende "zwischenstaatliche Einrichtung" erfüllen müßte, und auch, bis zu welchem Grad die BRD einer solchen Einrichtung weitere Hoheitsgewalt übergeben dürfte⁽²⁸⁷⁾.

Der Grund der Auseinandersetzung ist das Bekenntnis des GG zur parlamentarischen Demokratie. Aus diesem Grundbekenntnis heraus wird eine Parlamentarisierung der EG/EU gefordert, damit die ausgeübte Souveränität durch die Gemeinschaft in der Bundesrepublik eine rechtlich-demokratische Legitimation aufweisen und der Forderung des GG entsprechen kann⁽²⁸⁸⁾. Auf diese Weise würde eine weitere Supranationalisierung der Integration im föderalistischen Sinn begünstigt. Aber im Gegensatz dazu wird aus Art. 20. 2 GG⁽²⁸⁹⁾ ein Verbot der Ausübung von Hoheitsgewalt in Deutschland abgeleitet, wenn sich dies nicht auf das deutsche Volk bezieht⁽²⁹⁰⁾. Gemäß dieser Ansichten sollten die Lage der Vertreter der Bundesregierung im Ministerrat deutlich gemacht und insbesondere die Kontrolle der Vertreter durch den Bundestag verstärkt werden. "Eine Gemeinschaftsverfassung, welche die wesentliche Gemeinschaftsrechtsetzung von der Zustimmung aller Parlamente der verbundenen Völker abhängig macht, entspricht Art. 20 GG"⁽²⁹¹⁾. So werden alle EU-Entscheidungen auf dem deutschen Staatsvolk beruhen. Damit würde eine weitere Intergouvernementalisierung der Union begünstigt. Die Diskussion wurde nicht durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über den Maastrichtvertrag beendet (vgl. die Diskussion darüber im nächsten Kapitel).

²⁸⁴⁾ Auch der 3. Erwägungsgrund würde ein Bekenntnis zur Demokratie und zur Rechtsstaatlichkeit bestätigen (ausgedrückt in Läufer (1994) S.323).

²⁸⁵⁾ Jasmut (1995) S.278.

²⁸⁶⁾ Erberich (1994) S.215.

²⁸⁷⁾ Ebd. S.209.

²⁸⁸⁾ "Dieser ... völkerrechtlichen Verpflichtung der Mitgliedstaaten (Einrichtung der parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene) ... entspricht für die Bundesrepublik Deutschland eine verfassungsrechtliche Pflicht" (Ress (1989) S.680. Vgl. dazu ebd. ab S.666).

²⁸⁹⁾ "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen ... ausgeübt."

²⁹⁰⁾ Beispielsweise Huber (1992) und (1993).

²⁹¹⁾ Schachtschneider (1993) S.7, ausführlich dazu Schachtschneider u.a. (1993).

Aber die Forderung nach einer Parlamentarisierung der EU nach dem GG bringt eine Gefahr für die Verteidiger weiterer Integration mit sich, die sich mit der Frage verbindet: Bis zu welchem Grad muß die EU "demokratisiert" oder "parlamentarisiert" werden, um den Erfordernissen zu entsprechen. Die Konformität der EU mit den parlamentarischen Prinzipien des GG kann darüber hinaus in eine Sackgasse geraten, wenn keine weitere Integration vom BVerfG bewilligt würde, wenn nicht zuerst Europa "demokratisiert" würde im Sinne einer vollständigen Parlamentarisierung. Beispielsweise unterstreicht Bieber allgemein das Dilemma, daß das Motto "Keine Integration ohne Repräsentation" zu "keiner Integration" führen kann ⁽²⁹²⁾.

Dagegen argumentieren die Verteidiger der Ausübung von Souveränität durch die EG/EU (in der eine Verstärkung der Rolle des Europäischen Parlamentes vorgesehen ist), daß das GG auf keinen Fall eine "generelle Strukturkonformität", im Sinne einer bloßen Übertragung der demokratischen Strukturen der BRD auf die Strukturen der EU, fordern könne ⁽²⁹³⁾. Nach diesen Autoren handelt es sich hier darum, daß Institutionen und Entscheidungsprozesse innerhalb der Gemeinschaft "in ähnlicher Weise auf den Souverän" zurückführbar sein sollen "wie auf mitgliedstaatlicher Ebene", d.h. "die Grundentscheidung des GG für eine parlamentarische Demokratie ... in einer den Gegebenheiten einer internationalen Gemeinschaft angepaßten Weise zu verwirklichen" ⁽²⁹⁴⁾. Für die Vertreter dieser Richtung muß die EU den Demokratieprinzipien entsprechen, aber in ihrer Gestaltung bestehen noch größere Spielräume. Hierin liegt der Grund der Unterscheidung, die Bieber zwischen "fundamentalen und flexiblen" Demokratiemerkmalen vornimmt. Es handelt sich hier um eine Anpassung der fundamentalen Merkmale der Demokratie an die eigenartigen Merkmale einer zwischenstaatlichen Einrichtung ⁽²⁹⁵⁾. Dadurch kann man eine Vergrößerung der Zuständigkeiten des EP als Kontrolleur auf supranationaler Ebene der schon übertragenen Souveränität rechtfertigen, ohne in Konflikt mit dem GG zu geraten, und im Gegenteil kann eine solche Rolle für das EP auch aus demselben GG abgeleitet werden. Aber gleichzeitig wird versucht, keinen Anlaß zur Vermeidung weiterer Integration zu geben aufgrund einer heute fehlenden parlamentarischen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den Organen der EU ⁽²⁹⁶⁾.

4.2. Die Argumentation hinsichtlich des Wesens (moralische Argumente)

Typisch dafür sind Argumente, die unmittelbar vom Wesen der Demokratie ausgehen in dem Sinne, daß die Werte, die von der Demokratie vertreten werden und die politische Kultur der westeuropäischen Länder prägen, auch ihren Ausdruck auf europäischer Ebene finden sollten. Dies sieht beispielsweise folgendermaßen aus: Die EU (EG) übt Macht über

²⁹²⁾ Bieber (1991) S.162.

²⁹³⁾ Classen (1994) S.242 und S.259.

²⁹⁴⁾ Erberich (1994) S.211. Er bezieht sich auf Badura (1966).

²⁹⁵⁾ Bieber (1991) S.160-161.

²⁹⁶⁾ Weitere Aspekte dieser Diskussion, die das EP im großem Maße betreffen, werden im nächsten Kapitel analysiert.

die Bürger aus. Weil es ein wesentliches Merkmal der Demokratie ist, daß die Bürger das Recht haben sollen, die Macht, die über sie ausgeübt wird, zu kontrollieren, sollte auch die Gemeinschaft den EU-Bürgern diese Möglichkeit bieten. Hier kann man auch das Argument einordnen, das man "Identität" oder "Gemeinsamkeit" nennen kann: Die Gemeinschaft umfaßt fünfzehn europäische Staaten, daher sollte sie eine Regierungsform auswählen, die allen Mitgliedern gemein ist: die parlamentarische Demokratie ⁽²⁹⁷⁾. Dieses Argument wird von Bieber unterstützt. Für ihn ist der Souverän, in dessen Namen Gewalt in der EU ausgeübt wird, derselbe, auf den die legitime Ausübung der Macht in Nationalstaaten gegründet wird. In beiden Fällen rührt die Autorität von demselben Souverän her: von den in der EU zusammengeschlossenen Völkern. Darüber hinaus "the form of government commonly to be found in the States necessarily has to find a *structural equivalent* on the Community level" ⁽²⁹⁸⁾. Ress plädiert dafür, daß der Parlamentarismus der "westeuropäischen Verfassungstradition" gehört und als "ureigener Verfassungsgrundsatz" auf die europäische Ebene übertragen und als "tragendes Verfassungsprinzip" angesehen werden sollte ⁽²⁹⁹⁾. Die Argumentation wird durch eine weitere ergänzt: Die EU verfügt über Kompetenzen, die den nationalen Staaten entzogen und darüber hinaus jenseits der demokratischen Kontrolle durch nationale politische Systeme, insbesondere durch nationale Parlamente, erlassen wurden ⁽³⁰⁰⁾. Dementsprechend sollen diese Materien "auch und vor allem dort (europäische Ebene) einer wirkungsvollen parlamentarischen Kontrolle unterworfen werden" ⁽³⁰¹⁾.

4.3. Das funktionale Argument: Demokratie als Voraussetzung für soziale Unterstützung weiterer Integration

Hier geht die Argumentationslinie davon aus, daß die Bevölkerung dem Integrationsprozeß ihre Unterstützung versagt, solange sie sich in den Prozeß nicht einbezogen fühlt. Darüber hinaus werden weitere Integrationsfortschritte auf wachsenden Widerstand der Bevölkerung stoßen, solange nicht eine grundlegende "Demokratisierung" unternommen wird ⁽³⁰²⁾. Eine Lösung des "demokratischen Defizits" würde dann eine

²⁹⁷⁾ Z.B. Weidenfeld (1994) S.34. "Die EU, so lautet die Vorstellung, müsse sich langfristig in Richtung eines parlamentarischen Systems fortentwickeln, wie es auch in den Mitgliedsstaaten existiere" (Decker (2001) S.35).

²⁹⁸⁾ Bieber (1991) S.161. "The variety of forms in democratic government among EC-Member States excludes on the level of the Community identity with regard to the flexible elements of democracy. The substance, however, has to be identical if democratic fundamentals shall not be adversely affected in the member States themselves" (ebd. S.162).

²⁹⁹⁾ Ress (1989) S.640-647. Der EuGH spreche in diesem Sinne von einem "grundlegenden demokratischen Prinzip", das auf gemeinschaftlicher Ebene angewendet werden sollte (Erberich (1994) S.214, Bieber (1991) S.165).

³⁰⁰⁾ Steffani erkennt eine Einmütigkeit im ersten Teil dieser Argumentation, daß mit der wachsenden Kompetenzausweitung der Gemeinschaft "das Verlangen nach deren demokratischer Legitimation wachse" (Steffani (1995) S. 34). Aber die dafür vorgeschlagenen Lösungen weichen davon ab.

³⁰¹⁾ Weidenfeld (1994) S.34, Franßen de la Cerda (2000) S.553.

³⁰²⁾ Reif (1992) S.48-49. Vgl. z.B. die Erklärung der belgischen Premierminister Guy Verhofstadt zum negativen Resultat des irischen Referendums zur Ratifizierung des Vertrags von Nizza: "Das 'Nein' der Iren ist ... die Folge einer Identitätskrise, von der die Europäische Union derzeit erfaßt ist ... Die Bürger stellen sich immer mehr Fragen angesichts eines Europas, dem sie mangelnde Transparenz, einen übertriebenen Hang zur Regulierung, die unklare Abgrenzung seiner Befugnisse und unzureichende demokratische Legitimität

"*functional prerequisite*" weiterer Integration bedeuten⁽³⁰³⁾. Die Klage über das Defizit hätte in den 70er und in den früheren 80er Jahren einen normativen Charakter gehabt oder wäre auf Elitekreise beschränkt geblieben. Damals hätte die Integration vorangetrieben werden können, weil sie von den nationalen Regierungen und der Kommission, ohne größere Einmischung der nationalen Parlamente und insbesondere der öffentlichen Meinung, getragen worden wäre⁽³⁰⁴⁾. Aber die wichtigste Wandlung des Integrationsprozesses, die die EEA und insbesondere Maastricht aufgezeigt und die Integration auf eine höhere Stufe gestellt haben, hätten den Konsens aufgelöst. Die Übertragung von politischer Macht wurde offenkundig und weitere Akteure forderten Rechte bei der Teilnahme und Kontrolle des Integrationsprozesses und insbesondere bei den europäischen Entscheidungen: Es würde sich dabei um die "Politisierungsphase der Integration", wie Nye vorhersah, handeln⁽³⁰⁵⁾. Deswegen würde sich das "Meinungsklima" ändern, und die nationalen Akteure, insbesondere die Bürger, seien jetzt nicht mehr bereit, weitere Integration zuzulassen, ohne vorher eine Sicherung ihrer Kontrollrechte zugesprochen zu bekommen. D.h. die Forderung nach mehr Demokratie auf europäischer Ebene gründet sich nicht nur auf rechtliche oder wesentliche (moralische) Argumente, sondern sie wäre auch eine notwendige Voraussetzung, um mehr Akzeptanz seitens der Bevölkerung und anderer Akteure für die Integration zu gewinnen⁽³⁰⁶⁾.

Schlußfolgerung: Demokratie, Effizienz und Legitimität in der westeuropäischen Integration

Hier stellt sich die Frage, warum gut begründete Forderungen nach mehr Demokratie nicht einfach befriedigt werden können. Eine Antwort dafür kann man in der Analyse des "Demokratie-Effizienz-Dilemmas" finden, die wir in Kapitel II hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Nationalstaat und Interdependenz und Globalisierung untersucht haben und die jetzt auf die Ebene der EG/EU angewendet wird. Hier beziehe ich mich auf Arbeiten von Weiler und Merkel und auf die Analyse der Unterstützung politischer Systeme von Easton, um zu zeigen, wie Demokratie, Effizienz und Integration in eine Sackgasse geraten könnten.

Im Prinzip versteht man unter Legitimität die Frage der Rechtfertigung und Akzeptanz eines politischen Herrschaftssystems durch die Herrschaftsunterworfenen⁽³⁰⁷⁾. Für Niedermayer ist unbestritten, daß ein "demokratisches Legitimitätskonzept" nicht nur auf der Ebene der Nationalstaaten, sondern auch für die Herrschaftsausübung auf europäischer Ebene

vorwerfen" (Rede von Guy Verhofstadt am 24. Juni 2001 auf dem 7. europäischen Forum Wachau in Göttweig. Zitat nach "www.europa-digital.de").

³⁰³⁾ Merkel (1993) S.28.

³⁰⁴⁾ Boyce (1993) S.468.

³⁰⁵⁾ Eurobarometer 43 (1995) S.x-xi, Merkel (1993) S.35-36.

³⁰⁶⁾ Diese Argumentation sei in Deutschland durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Maastrichtvertrag juristisch unterstützt worden (s.u.).

³⁰⁷⁾ Mandt (1995) S.383.

gelten muß⁽³⁰⁸⁾. Wenn man über die Legitimität der EU sprechen will, stellt sich zuerst die Frage, ob die EU politische Herrschaft ausübt. Die Frage wurde in Kapitel III meiner Arbeit positiv beantwortet, aber mit wichtigen Einschränkungen, die sich aus dem *sui-generis*-Charakter der Gemeinschaft ergeben, der eine supranationale und eine intergouvernementale Dimension aufweist, die noch dazu miteinander verschmolzen sind.

Weiler gründet seine Analyse auf die konzeptuelle Differenzierung zwischen Demokratie und Legitimität, die häufig in der Diskussion über die Bedeutung des EP im EU-System als austauschbar dargestellt werden⁽³⁰⁹⁾. Der Grund dafür ist der bestehende Unterschied zwischen den formalen (rechtlichen) und den sozialen (empirischen) Aspekten der Legitimität. Mit dem ersten Aspekt werden gesetzliche Erfordernisse angesprochen. Im Fall der westeuropäischen politischen Kultur bedeutet dies, daß die politischen Entscheidungen und damit die Bildung neuerer Institutionen durch demokratische Institutionen und Verfahren geleistet werden sollten. Weiler fügt hinzu, daß in diesem Sinne die Legitimität der EG (EU) tadellos ist, "weil sie auf der formellen Bestätigung durch die auf demokratische Weise gewählten Parlamente der EG-Mitgliedstaaten" beruht⁽³¹⁰⁾. Unter sozialer Legitimität versteht Weiler eine "breite gesellschaftliche, empirisch abgestützte Akzeptanz eines Systems"⁽³¹¹⁾. Und sie hänge wiederum teilweise von den Werten ab, die das System oder die Institution vertrete und weiterentwickle und die in Westeuropa mit Demokratie gleichgesetzt würden. Weiler formuliert die Beziehung zwischen beiden Aspekten folgendermaßen: "eine Institution oder ein System werden in den meisten (aber nicht allen) Fällen formal legitimiert sein müssen, um soziale Legitimität zu genießen ... Auf der anderen Seite zieht formelle Legitimität nicht zwangsläufig soziale Legitimität nach sich"⁽³¹²⁾.

Die Betrachtungsweise von Weiler wird von der bestehenden Lehre bestätigt. Mandt bemerkt, daß die Legitimität einer politischen Ordnung sich zugleich auf Grundnormen, auf konstitutive Verfahren und auf die empirische Anerkennung der Bürger (Legitimitätsglaube) stützt. Die Anerkennung oder sozial-empirische Legitimität bildet ein Art "Türangel" der Definition, weil sie als "dem auf Erfahrung gegründeten Vertrauen, daß diese Verfahren zur Verwirklichung der als unverbrüchlich geltenden Normen geeignet sind", definiert wird⁽³¹³⁾. In diesem Sinne hängt die Legitimität in wesentlichem Maße von dem Verständnis und den Vorstellungen ab, die eine Bevölkerung hat. Darüber hinaus ergibt sich, daß die Vorstellungen und Begriffe politischer Legitimität historisch und kulturspezifisch begrenzt sind. Aber Mandt fügt hinzu, daß für das Legitimitätsbewußtsein der westlichen Zivilisation schon etablierte Grundnormen (Werte) gelten, wie Schutz gegen Willkür, Freiheiten des

³⁰⁸⁾ Niedermayer (1991) S.322.

³⁰⁹⁾ Weiler (1989) S.78.

³¹⁰⁾ Ebd. S.79. Diese Argumentationslinie entspricht der intergouvernementalen Dimension der Integration und ihrer indirekten demokratischen Rückkopplung (s.o.).

³¹¹⁾ Ebd.

³¹²⁾ Ebd. S.80.

³¹³⁾ Mandt (1995) S.383.

Bürgers, Gleichheit vor dem Gesetz, Brüderlichkeit und Pluralismus, die ihre Ausdrucksform als Wert in der Demokratie finden. Als Grundlage für demokratische Legitimität sollen die Grundwerte sich in bestimmten Verfahren ausdrücken, wie periodische Wahlen, Gewaltenteilung, Repräsentation, Parteienkonkurrenz, Mehrheitsregel und Öffentlichkeit. "Wer von politischer Legitimität spricht, kann nicht allein von Verfahren reden und zugleich von Normen schweigen und umgekehrt ... Denn die Verfahren selbst sind nicht rein formaler Natur. Vielmehr haben sie selbst eine materielle, inhaltliche Komponente" (314).

Nach dieser Ansicht kann man sowohl die formale Legitimität als Voraussetzung für eine soziale Legitimität (Weiler (1989)) als auch die juristischen und moralischen Anforderungen für mehr Demokratie auf EU-Ebene (s.o.) verstehen. Und deswegen wird von Autoren wie Weiler und Merkel die Demokratie (verstanden als Bündel von Verfahren und Werten) als Voraussetzung für weitere Integration in Europa gesehen.

Merkel untermauert seine Argumente mit einer weiteren Differenzierung. Dafür bezieht er sich auf die Eastonsche Unterscheidung zwischen zwei Arten der politischen Unterstützung: spezifisch (utilitaristisch) und diffus (affektiv) (315). Die utilitaristische Legitimität ist eine instrumentale Bewertung und gründet sich auf die wahrgenommenen Vorteile eines Systems für das Individuum. In diesem Sinn ist sie outputbezogen und abhängig von der Maximierung des Wohlstands (materiell oder geistig) für den Einzelnen durch das System (Leistungsfähigkeit des Systems) (316). Im Gegensatz dazu ist die diffuse Unterstützung eine Art Output-unabhängiger Vertrauensvorschuß für die politische Ordnung insgesamt, die, als ein allgemeines Ausmaß der Akzeptanz des Systems, die langfristigen Entwicklungsbedingungen des Systems widerspiegelt (317). In der Analyse von Merkel gilt die Demokratie, unter den aktuellen Bedingungen der westeuropäischen Länder, als eine Voraussetzung, um die diffuse Legitimität zu gewinnen: Kein nicht-demokratisches System könnte in diesem Raum Legitimität beanspruchen (318). Darüber hinaus solle sich die soziale Legitimität der EU aus zwei Grundelementen ergeben, die die Gemeinschaft verwirklichen sollte: Leistungsfähigkeit (Effizienz) und Demokratie (319). Aber Merkel postuliert, daß die beiden Variablen in der Gemeinschaft umgekehrt proportional seien: "The more the European Community gains in democratic quality, the more it will lose in decision-making efficiency" (320).

³¹⁴⁾ Ebd. S. 384.

³¹⁵⁾ Merkel (1993) S.29. In der systemischen Analyse wird von "*support*" (Unterstützung) und nicht von "*legitimacy*" gesprochen (Vgl. dazu Easton (1965) und Almond/Powell (1966)).

³¹⁶⁾ Die Legitimation durch Verfahren ist dann inputbezogen, da sie sich auf die Strukturen zur Formierung der politischen Inputs des Systems bezieht. Vgl. dazu Scharpf (1998).

³¹⁷⁾ Kaase (1995) S.389.

³¹⁸⁾ Der Punkt ist aber, mindestens theoretisch, umstritten. In neuen Aufsätzen untersucht der Autor aber weitere mögliche Legitimitätsquellen, derer die EU bedürfe, "um von den Bürgern durch ein unionsspezifisches Demokratiemodell Gefolgschaft für seine Herrschaftsausübung verlangen zu können"(Merkel (1999) S.27).

³¹⁹⁾ Merkel (1993) S.29.

³²⁰⁾ Ebd. S.37. "Demokratisierung und Effizienzsteigerung (sind) in der Union gegenwärtig nicht rasch und gleichzeitig möglich"(Merkel (1999) S.37).

Die Gründe dafür sind offensichtlich: Die EU ist bis heute ein effizientes Entscheidungssystem, weil die Entscheidungen in kleinen Kreisen von Eliten getroffen werden, wie dies schon dargestellt wurde. Die Leistungsfähigkeit der EU begründet sich nicht nur auf Verhandlungen und Paketschnüren sondern auch auf Intransparenz und mangelnder Zuschreibung von politischer Verantwortlichkeit ⁽³²¹⁾. Sie sind der Grundstoff der Integrationsstrategie. Deswegen werden die Forderung nach einer "Vereinfachung der Entscheidungsverfahren" ebenso wie die Forderung nach mehr Transparenz im Arbeitsmodus der Gemeinschaft als Bestandteil der Überwindung des demokratischen Defizits verstanden ⁽³²²⁾.

Die Demokratisierung eines solchen Systems würde sich anfangs durch noch mehr Akteure und noch mehr Kontrolle ausdrücken. Aber ein Zuwachs teilnehmender Akteure, wie schon die wachsende Bedeutung des EP, bedeutet mehr Verhandlungen und Komplexität des EU-Entscheidungssystems ⁽³²³⁾. "Der europäische Einigungsprozeß scheint damit an einer Schwelle angekommen zu sein, zu deren Überschreiten er der weiteren demokratischen Legitimation bedarf. Aber eben diese Demokratisierung ... sprengt die bestehende Entscheidungsstruktur der Gemeinschaft" ⁽³²⁴⁾. Daher würde sich ein Abbremsen oder sogar eine Paralisierung des Entscheidungsprozesses ergeben, was in einer Verringerung der Effizienz der Gemeinschaft resultiere. "Die von den europapolitischen Föderalisten immer geforderte einfache und transparente institutionelle Struktur, hätte sie je eine Realisierungschance gehabt, hätte die Entscheidungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU beträchtlich gemindert" ⁽³²⁵⁾. Die Folge sei die Unterminierung der Legitimationsstrategie der Integration.

Wie in Kapitel I dargestellt wurde, ist Effizienz die Grundlage der neofunktionalistischen Strategie, um die Akzeptanz der Bevölkerung zu gewinnen. Aber auch Föderalisten wie Weidenfeld erkennen, daß, solange sich kein höherer Grad von europäischer Identität unter den Bürger entwickelt, die Europäische Union "ihre Bürger daher durch ihre Leistungen von ihren Vorteilen überzeugen" muß ⁽³²⁶⁾. Auch die betroffene Regierungen, als "rationelle Akteure", erwarten zureichende Leistungen der Integrationsmechanismen, wie man aus der Regimetheorie schlußfolgern kann. Die Regierungen sind bereit, ihren freien Spielraum zugunsten der Vorteile supranationaler Lösungen für transnationale Probleme zu reduzieren (vgl. Kapitel II).

Ein weiterer Gesichtspunkt der Widersprüche zwischen Effizienz und demokratischer Legitimität wird von Weiler dargestellt. Die europäische Integration hätte erwartet, mit effizienten Leistungen die Hingabe der Bürger zu gewinnen. Um effizient zu sein, sollte die Gemeinschaft in einem noch breiteren Maße die Mehrheitsentscheidung im Rat anwenden;

³²¹⁾ Jachtenfuchs (2000).

³²²⁾ Beispielweise in Weidenfeld (1994) S.35 und Lodge (1994) S.13.

³²³⁾ Jachtenfuchs (2000) S.4. Allgemein dafür Tsebelis/Garrett (1997).

³²⁴⁾ Merkel (1996).

³²⁵⁾ Jachtenfuchs (2000).

³²⁶⁾ Weidenfeld (2000) S.34.

um demokratisch zu sein, sollte jede Mehrheitsentscheidung des Rates durch Mehrheitsentscheidung im EP bestätigt werden⁽³²⁷⁾. Aber aufgrund einer fehlenden sozialen Legitimität wäre eine Mehrheitsentscheidung im Rat oder im EP für die europäischen Bürger gleichgültig, da in beiden Fällen die Entscheidung als Fremdherrschaft betrachtet würde⁽³²⁸⁾. Es handelt sich darum, daß man auf europäischer Ebene nicht die Mehrheitsregel anwenden könnte, solange keine stärkere Gefühlsbindung zwischen den Völkern existiert (vgl. Kapitel III). Eine breitere Anwendung der Mehrheitsentscheidung führe jedoch zur sozialen Illegitimität⁽³²⁹⁾.

Um deutlich zu machen, warum die Leistung und die Effizienz so wichtig für den Integrationsprozeß sind, kann man das Eastonsche Schema anwenden⁽³³⁰⁾. Easton unterscheidet nicht nur zwischen den Arten der politischen Unterstützung (spezifisch und diffus) sondern auch zwischen den möglichen Objekten der Unterstützung. Diese Objekten seien drei: die politische Gemeinschaft (*political community*), die politische Ordnung (*regime*) und die politischen Herrschaftsträger (*political authorities*). Unter politischer Gemeinschaft versteht man die Dimension eines politischen Systems, die aus seinen Mitgliedern im Sinne einer durch eine politische Arbeitsteilung verbundenen Gruppe von Personen besteht. Die politische Ordnung wird durch die hierarchische Beziehung zwischen Werten, Normen und Herrschaftsstrukturen definiert. Und die politischen Herrschaftsträger sind die Inhaber politischer Autoritätsrollen⁽³³¹⁾. So sind die klassischen Objekt-Art-Paare einerseits die diffuse Unterstützung der politischen Gemeinschaft und der politischen Ordnung sowie die spezifische Unterstützung der politischen Herrschaftsträger⁽³³²⁾.

Darüber hinaus kann man die supranationalen Dimensionen der Integration mit einer politischen Gemeinschaft (die integrierten Völker Europas) oder mit einer politischen Ordnung (die Strukturen der Gemeinschaft und die Werte und Normen, welche die Integration darstellt) vergleichen und dementsprechend an demokratischen Standards messen oder nach ihrer diffusen Legitimität fragen⁽³³³⁾. In gleicher Weise kann man nach der Leistung von supranationalen Herrschaftsträgern fragen. Aber wenn man die intergouvernementale Dimension der EU analysiert, erweist es sich als schwierig, sich die Verhandlungen zwischen nationalen Ministern oder Bürokratien als eine politische Gemeinschaft oder als eine politische Ordnung vorzustellen. Solche Dimensionen der Integration kann man nur mit dem Handeln politischer Herrschaftsträger vergleichen und darüber hinaus wird ihre Legitimität überwiegend nur nach ihrer Leistung beurteilt. Aus dieser Perspektive stellt sich die Entstehung der Gemeinschaft durch demokratische

³²⁷⁾ Das ist im Grunde genommen der Sinn der vorgeschlagenen breiteren Anwendung des "Mitentscheidungsverfahrens". Vgl. dazu Weidenfeld (2000).

³²⁸⁾ Weiler (1989) S.85. Vgl. auch Decker (2001) S.34.

³²⁹⁾ Ebd. S.87-89. Vgl. auch Weiler (1996) S.523. Ähnlich dafür auch Erberich (1994) S.227 und S.229.

³³⁰⁾ Aufgrund von Niedermayer (1991) ab S.323.

³³¹⁾ Easton (1965).

³³²⁾ Kaase (1995) S.389.

³³³⁾ Vgl. dazu Niedermayer (1991).

Verfahren als Voraussetzung für ihre Legitimität dar⁽³³⁴⁾, jedoch nicht die Notwendigkeit der demokratischen Verfahren für ihre innere Organisation. So wäre auch in einem funktionierenden (demokratischen) System die Entstehung der Regelungen für z.B. das Finanz- oder das Verteidigungssystem durch demokratische Verfahren notwendig, aber sie sollten nicht in ihrem internen Verfahren dem Modell der parlamentarischen Demokratie folgen⁽³³⁵⁾. Diese Subsysteme und was sie vertreten sollten jedoch nicht im Widerspruch zum geltenden Wertsystem (Demokratie u.a.) stehen. So paßt die Integration in Westeuropa beispielweise zu den geltenden Werten und stellt sich als Mittel für Verständnis, Einigkeit, Friede und Freiheit zwischen den Völkern dar. Als Grundlage für ihre Legitimität bleibt aber nur die Leistung.

Aus dieser Darstellung ergibt sich ein Widerspruch, der die Vorstellungen der "Gründerväter" betrifft. Sie haben erwartet, daß die Leistung der Integrationsinstitutionen und die Vorteile der Integration der politischen Integrationsordnung und der integrierten politischen Gemeinschaft Legitimität durch den "Transfer von Loyalität" geschaffen hätte. Aber nach dem hier beschriebenen Schema können die kurzfristigen Schwankungen in den spezifischen Legitimitätsüberzeugungen nicht die langfristige Entwicklung der diffusen Legitimität einer politischen Ordnung entscheidend beeinflussen⁽³³⁶⁾. Jedoch ist der Punkt umstritten und Westle schlägt in einer Bearbeitung des Eastonschen Schemas vor, die spezifische Unterstützung mit allen drei Unterstützungsobjekten zu verknüpfen⁽³³⁷⁾. Niedermayer stellt dazu dar, daß das ursprüngliche Schema die eigenartige Lage der Integration in Europa nicht richtig erfassen kann⁽³³⁸⁾. Daher kann man sich vorstellen, daß die Bürger die neue politische Ordnung und die stehende politische Gemeinschaft selbst nach ihren Leistungen beurteilen. Dann wäre es möglich, eine Erhöhung der diffusen Legitimität der Gemeinschaft und der Integrationsordnung als Folge der Leistung der Integrationsinstitutionen zu konzipieren⁽³³⁹⁾.

Aber die Situation ist hier eine ganz andere. Die Leistung in der Strategie der Integration hat eine ganz andere Bedeutung als die, welche die Leistung einer Regierung oder einer Politik in einem schon funktionierenden politischen System hat. Der Unterschied besteht darin, daß eine funktionierende Demokratie schon ein ausreichendes Maß an Akzeptanz ihrer Bürger genießt. Im Gegenteil dazu soll die Integration als neues, übergeordnetes System die Akzeptanz gewinnen. Haas hat nicht erwartet, daß die Leistung der Gemeinschaft denselben Beitrag für ihre Legitimation geleistet hätte, als die Beurteilung der Leistung einer Regierung oder einer Institution in einem (etablierten) politischen System. Er hat dagegen aufgrund der Leistung einen Transfer von Loyalität auf das supranationale

³³⁴⁾ Im Sinne der formalen Legitimität (Weiler) oder der legal-rationalen Legitimität (Weber).

³³⁵⁾ Dafür Lepsius (1993) und (1993b).

³³⁶⁾ Kaase (1995) S.389-390.

³³⁷⁾ Westle (1989) aufgrund Niedermayer (1991).

³³⁸⁾ Er paßt das Eastonsche Schema an die Integration an, ausgehend von den Modifikationen, die schon Lindberg/Scheingold (1970) u.a. vorgeschlagen haben (Niedermayer (1991) S.323).

³³⁹⁾ Ebd.

System, das man neu herstellen wollte, erhofft. D.h. die Leistung als Strategie der Legitimation steht in Beziehung mit dem revolutionären Charakter der Gemeinschaft⁽³⁴⁰⁾, mit dem Anspruch, die Staatenwelt und die Staatlichkeit in Europa zu überwinden. Es geht hier nicht um eine "normale" Leistung oder Effizienz, sondern um eine, die außergewöhnlich sein sollte, um eine Umwälzung verursachen zu können.

Da Weiler auch feststellt, daß jeder Integrationsprozeß aufgrund der Minderung der Staatssouveränität für die Bürger eine Minderung der Demokratie bedeutet, folgert er, daß der Integrationsprozeß eine andere Grundlage suchen sollte, um soziale Legitimität zu gewinnen. Als neue Grundlage schlägt er auch die Leistung vor⁽³⁴¹⁾. Diese Ansicht entspricht teilweise der klassischen Legitimitätsanalyse von Max Weber.

Max Weber hat die Wichtigkeit der charismatischen Herrschaft als Voraussetzung für die Etablierung eines neuen Herrschaftssystems herausgestellt. Nur das Charisma von Propheten, Kriegshelden oder großen Demagogen, d.h. von außergewöhnlichen Persönlichkeiten, könnte neue Normen gegen die alten durchsetzen⁽³⁴²⁾.

Bei der Integration in ihrer supranationalen Dimension handelt es sich teilweise um etwas ähnliches: Die geltende Norm ist die Hingabe der Bürger an das nationalstaatliche System, und jetzt sollte eine neue Hingabe geschaffen werden. Deswegen braucht die EU, jenseits des Rechts⁽³⁴³⁾, eine zusätzliche Grundlage für ihre Legitimitätsansprüche, aber mit ausreichender Kraft, um die Umwandlung zu schaffen, d.h. es geht um einen sozusagen "charismatischen Anspruch" oder um eine Legitimationsstrategie von charismatischer Art. Daher müßte sich der Integrationsprozeß durch außerordentliche Qualitäten auszeichnen: "die Union" (die "Vereinigten Staaten von Europa"), die die europäischen Völker von Armut und Kriegen befreien⁽³⁴⁴⁾ und ihnen noch einmal eine Führungsposition in der Welt verschaffen soll⁽³⁴⁵⁾. Eine solche Vorstellung kann man in den Reden vieler Verteidiger der europäischen Union in der unmittelbaren Nachkriegszeit finden⁽³⁴⁶⁾. Außerdem hat sich dieselbe EG in ihrem Grundvertrag solchen charismatischen Zielen selbst verpflichtet⁽³⁴⁷⁾. Daher ist ein Versagen in der Effizienz der Gemeinschaft so gefährlich für ihre Legitimationsquelle, weil

³⁴⁰⁾ Lepsius (1993), Bach (1993), dazu Kapitel III.

³⁴¹⁾ Weiler (1989) S.84.

³⁴²⁾ M.Weber (1972) Kapitel 3.

³⁴³⁾ Die starke Komponente des legalen Herrschaftstyps für die Gemeinschaft wird in meiner Arbeit oft unterstrichen. Die juristische Diskussion über die Grundlage der Legitimität der EG ist ein Beweis dafür. Max Weber bezeichnet diesen Typus mit Recht als Prototyp der Herrschaft in der modernen Gesellschaft. In diesem Sinn ist es unvorstellbar, daß ein hochkompliziertes System wie die EG in einer hoch entwickelten Gesellschaft wie Westeuropa nicht legal-rational sein könnte. Gleichzeitig kann kein System in einer solchen Situation ohne die Unterstützung der Bürokratie arbeiten.

³⁴⁴⁾ "Manches, was uns heute als Bürokratie erscheint, hat früher auf die Schlachtfelder Europas geführt" (Joschka Fischer in: Die Zeit Nr.13, 25. März 1999: "Als wäre nichts gewesen", S.9-10).

³⁴⁵⁾ Vgl. die fünf Punkte, in denen Weidenfeld die Motive der europäischen Integration zusammenfaßt (Weidenfeld (1995) S.13-14).

³⁴⁶⁾ Etwa in Churchills Züricher Rede vom 19. September 1946.

³⁴⁷⁾ Beispielsweise steht in der Präambel des EWG-Vertrages: "... den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt ihrer Länder zu sichern, ... in dem Vorsatz, die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben, ... Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen ...".

dann die Gemeinschaft nicht aufzeigen könnte, daß sie die notwendigen außergewöhnlichen Fähigkeiten besitzt ⁽³⁴⁸⁾. Vor diesem Hintergrund wird ersichtlich, wie notwendig es für die Gemeinschaft ist, immer neue Erfolge aufzuzeigen. Die ökonomische Wiederbelebung nach dem Zweiten Weltkrieg und ein sicherer Frieden zwischen ihren nationalen Mitgliedern (die Hauptziele der Integration in den 50er Jahren) werden von den Bürgern seit langem als selbstverständlich und als gegeben akzeptiert. Sie werden daher heute nicht mehr als charismatische Tat verstanden ⁽³⁴⁹⁾. Dieser Zustand kann teilweise die heutigen dringenden Bemühungen erklären, die Entscheidungsfähigkeit des europäischen Systems zu erhöhen, um mehr Spielraum für sein Entscheidungszentrum und darüber hinaus mehr Effizienz zu schaffen.

³⁴⁸⁾ Aufgrund dieser höheren Bedeutung, welche die Effizienz für die EU hat, kann hier einen Grund gefunden werden, warum die Übertragung von Loyalitäten nicht woran ging, wie von den Neofunktionalisten erwartet wurde. Die Ansprüche waren sehr hoch hinsichtlich einer Dimension der Legitimität (die utilitaristische), die nach theoretischen Bedenken dafür nicht reicht.

³⁴⁹⁾ Hoffmann (1994) S.17-18. "The original impulses ... have faded and have not been adequately replaced"(ebd.).

KAPITEL V: ZUR PARLAMENTARISCHEN KONTROLLE DER INTEGRATION IN WESTEUROPA

Einführung

In diesem Kapitel wird die Möglichkeit analysiert, parlamentarische Kontrolle über die europäische Entscheidung zu stellen. Auf europäischer Ebene geht es um die parlamentarische Kontrolle *im* Integrationsprozeß, d.h. darum, ob das EP ein Ersatz oder eine Ergänzung für die demokratische Bedeutung nationaler Parlamente sein könnte. Dabei handelt es sich nicht nur um eine Verbesserung seiner Stellung in der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft, sondern auch um eine Verbesserung seiner soziopolitischen Grundlage. Daher geht es um die Einschätzung der Möglichkeiten der supranationalen und transnationalen Protostrukturen der Vermittlungsinstanzen (Eurofraktionen und Europarteien), sich weiter zu entwickeln. Insbesondere geht es um eine mögliche Anpassung solcher Strukturen an die Besonderheiten des Integrationsprozesses und um ein angepaßtes Verständnis von Demokratie. In diesem Zusammenhang sollten die Beiträge einschätzen, was die transnationalen und supranationalen Strukturen zu einer demokratischen Rückkopplung zwischen dem Entscheidungssystem und den Bürgern zu leisten vermögen.

Auf nationaler Ebene wird die Chance der Parlamente, demokratische Kontrolle in der EU herzustellen, erörtert (d.h. die parlamentarischen Kontrollen *des* Integrationsprozesses). Hier wird diskutiert, ob die nationalen Parlamente in der Lage sind, angesichts des schon diskutierten komplexen und intransparenten politischen Prozesses der Gemeinschaft, die Tätigkeiten der nationalen Vertreter auf europäischer Ebene zu kontrollieren.

Wie schon gesagt wurde, handelt es sich nicht um die "Demokratisierung" der Integration nach nationalstaatlichem Modell, sondern um die Möglichkeit, eine gesicherte Bindung und Rückkoppelung des supranationalen Entscheidungszentrums an die Wünsche der Bürgerschaft herzustellen. Deswegen soll die Rolle des EP und der nationalen Parlamente bezüglich dieses Legitimationsprozesses, wie auch die möglichen Anpassungen und Ergänzungen von beiden parlamentarischen Kontrollen (national und europäisch) der Integration erläutert werden. Dafür soll auch die Rolle der politischen Parteien als Koordinatoren beider Wege betrachtet werden. Der Bemühung unterliegt die Suche nach "politischer Führung", die entweder national oder supranational (oder in Mischformen) entstehen sollte, um die Gefahr der bürokratischen Herrschaft zu minimieren.

1. Die parlamentarische Kontrolle auf europäischer Ebene:

Der Ausbau eines bundesstaatlichen Zwei-Kammer-Systems in der EU

Es soll zuerst der föderalistische Weg zur Verbesserung der demokratischen Grundlage der Integration analysiert werden, d.h. der Vorschlag einer "lückenlosen" supranationalen parlamentarischen Kontrolle über das europäische Entscheidungssystem. Der Ratschlag sieht eine grundlegende Ausweitung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlamentes bis hin zu seiner Gleichberechtigung gegenüber dem Rat in allen gemeinschaftlichen Angelegenheiten oder zumindest in den Gesetzgebungsverfahren vor. Er enthält auch eine Parlamentarisierung der Entstehung und der politischen Verantwortlichkeit der Kommission.

Aber ein solcher Ausbau sollte unbedingt den heute geltenden Zusammenhang zwischen Demokratie und Nationalstaaten und auch den realistischen Vorbehalt respektieren, nachdem die nationalen Regierungen immerhin wichtige Akteure der Integration sind (vgl. Kapitel III). Dieser Gegensatz, der hier weiter analysiert wird, nimmt verschiedene Formen an. Zusammenfassend kann man fragen: Ist es möglich, die Erhaltung funktionierender nationaler Demokratien mit einer Ausweitung der parlamentarischen Gestaltung des EG/EU-Systems zu vereinbaren?

Um das Gleichgewicht zwischen nationalen Demokratien einerseits und dem supranationalen Europa andererseits zu garantieren, wird regelmäßig nach föderalen Lösungen gesucht (¹). Daher wird ein Modell für die weitere Entwicklung der EU vorgeschlagen, das gleichzeitig die Zuständigkeiten der Gliedstaaten und der Föderation (des Bundes) als Vertretung der gesamten Bürgerschaft erhalten würde: Die doppelte Repräsentation durch ein "Zwei-Kammer-System" (²). Es handelt sich darum, daß die "demokratische Repräsentation" sich in einer Kammer ausdrückt, die nach allgemeinem und gleichem Wahlrecht gewählt wird (hier dem EP), während die "föderale Repräsentation" ihren Ausdruck in einer zweiten Kammer (hier dem Ministerrat) findet, in der die Gliedstaaten idealerweise vertreten sein sollten (³). Diese Perspektive bedeutet im Grunde genommen, daß die EU substanzielle Legitimität nicht nur durch nationalstaatliche Prozesse gewinnen kann. Aber es handelt sich nicht um einen Föderalismus à la Spinelli, sondern um eine Perspektive, die die Rolle der Nationalstaaten und Nationalregierungen in der EU unterstreicht und die Schwierigkeiten bei der Entstehung einer soziopolitischen Grundlage der unmittelbaren, direkten Legitimität der EU betrachtet, wie beispielsweise Kielmansegg (⁴).

Mit dem "Zwei-Kammer-System" sei ein "Königsweg" gefunden, um durch ein "duales System" demokratische Legitimität für die Integration national und supranational

¹) Sbragia (1992b) S.259.

²) Kielmansegg (1996) S.59.

³) Ebd. Vgl. auch Bieber (1991) S.169.

⁴) Kielmansegg (1996) S.69-70.

gleichzeitig zu gewinnen: "Mangels überzeugender Theorien über das 'richtige' Verhältnis zwischen dem - im engsten Sinne - demokratischen und dem föderalen Element scheint unter den gegebenen Bedingungen für die Union der Mittelweg am überzeugendsten, nämlich gleiches Gewicht für beide Kammern" (⁵).

Auch wenn der Begriff nicht immer explizit verwendet wurde, würde die Vorstellung eines "Zwei-Kammer-Systems" den Hintergrund für die meisten Vorschläge bilden, die in bezug auf die Revisionskonferenz 1996/1997 entstanden sind (⁶). Eine solche Einstellung sei eindeutiger bei den Vorschlägen der "Europäischen Strukturkommission" (⁷), bei denen einiger Experten der europäischen Institutionen (⁸) und bei denen des EP selbst (⁹) und etwas zurückhaltender im Fall der Empfehlungen der Kommission festzustellen (¹⁰). Die Ausnahme ist die "*European Constitutional Group*" (1993), die eine Verstärkung der Rolle des Rates und darüber hinaus der intergouvernementalen Dimension vorschlägt.

Weidenfeld und die "Europäische Strukturkommission" rahmen ihr vorgeschlagenes System durch vier größere revisionsbedürftige Bereiche ein, die mehrere Ziele gleichzeitig verfolgen (¹¹): 1. Die Entscheidungsverfahren und Strukturen der EU sollten einfacher und transparenter gestaltet werden, um Vertrauen und Akzeptanz der Bürger zu gewinnen; 2. die Kompetenzverteilung zwischen europäischer Ebene und den Mitgliedstaaten sollte noch klarer ausgeführt sein, um die zentralistischen Tendenzen der Union einzudämmen und die Transparenz zu erhöhen; 3. die demokratische Legitimation der Union soll durch notwendige institutionelle Umwandlung verstärkt werden, um der ständigen Zunahme von Zuständigkeiten der Gemeinschaft Rechnung zu tragen und eine mögliche Erweiterung vorzubereiten; und 4. die Handlungsfähigkeit im Bereich der inneren und der äußeren Sicherheit sowie bei der gemeinsamen Außenpolitik der Union sollte verstärkt werden.

Der Ausbau eines "symmetrischen Zweikammersystems" (¹²) erscheint in dem Vorschlag der sogenannten Kommissionen zur Demokratisierung, wonach "dem Europäischen Parlament (neben dem Rat als "europäischer Staatenkammer") bei allen

⁵) Falkner/Nentwich (1995) S.230.

⁶) Ebd. Ein ähnlicher Grundzug wurde von Bieber für die Regierungskonferenz 1992 konstatiert (Bieber (1991) S.175-176).

⁷) Weidenfeld (1994). Für die Regierungskonferenz 2000 wurden die Vorschläge von einer "Europa-Kommission" wiederholt (vgl. dazu Weidenfeld u.a. (2000)).

⁸) Hier erwähnen Falkner/Nentwich die Arbeit eines "hochrangigen" Beamten des Rates, der unter dem Pseudonym "Justus Lipsius" im Jahr 1995 seinen Vorschlag publiziert hat, und den Beitrag eines "Round Table", der vom Londoner "Federal Trust for Education and Research" organisiert wurde (Falkner/Nentwich (1995) S.224).

⁹) Hier betrachten die Autoren die EntschlieÙung des EP zur "Funktionsweise des Vertrages über die EU im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996" am 17. Mai 1995, aber auch den sogenannten "Herman-Bericht", der noch vom vorigen Parlament im Frühjahr 1994 präsentiert, aber nicht formell im Plenum verabschiedet wurde. Falkner/Nentwich bemerken hierin, daß die Forderungen von 1995 "wesentlich weniger weit" als der Herman-Bericht gehen würden (Falkner/Nentwich (1995) S.223-224).

¹⁰) Ebd. S.230. Die Einstellung der Kommission ist in ihrem "Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die EU", der am 10. Mai 1995 vorgelegt wurde, abgedruckt.

¹¹) Weidenfeld (1994) S.11-12.

¹²) Merkel (1999) S.33.

europäischen Materien ein Mitentscheidungsrecht" eingeräumt wird. "Indem alle wesentlichen Entscheidungen der Union gleichberechtigt von diesen beiden Kammern getroffen werden, können das demokratische und das föderale Prinzip miteinander verbunden werden" ⁽¹³⁾. Die Ausweitung von parlamentarischen Zuständigkeiten auf europäischer Ebene solle um zwei weitere Aspekte ergänzt werden, um das neue System zu verwirklichen: Die Entwicklung der Kommission zu einer "wahren Regierung" der Union, da nur sie "am ehesten die Funktion einer Regierung im Institutionengefüge" der EU wahrnehmen kann ⁽¹⁴⁾, und die Anwendung eines einzigen, vereinfachten Entscheidungsverfahrens ⁽¹⁵⁾. Falkner/Nentwich merken dazu an, daß eine Reformierung des Entscheidungsverfahrens, die einem Zweikammersystem entspräche, auf der Grundlage eines vereinfachten Mitentscheidungsverfahrens ausgebaut werden könnte, um die Rolle des "Verhinderns" für das EP zu überwinden, und daß es dahin tendieren sollte, das einzige Verfahren zur gemeinschaftlichen Entscheidung, auch im Bereich der zweiten und der dritten Säule des EUV, zu sein ⁽¹⁶⁾. Die Vorschläge der "Strukturkommission" folgen dieser Richtung und tendieren dazu, ein Dreieck für die Konfiguration der institutionellen Ordnung der EG/EU zu etablieren ⁽¹⁷⁾, mit der Kommission als Exekutive und dem EP als selbständiger und gleichgewichteter Kammer gegenüber dem Rat, die auch mit Initiativrecht ausgestattet wäre ⁽¹⁸⁾.

In der Arbeit der "Strukturkommission" wird aber auch erkannt, daß eine Aufwertung des EP allein die Legitimationsfrage der Integration nicht hinreichend beantworten kann. Es fehlen die übergreifende gemeinsame Identitätswahrnehmung zwischen den Nationen, die die europäischen Mehrheitsentscheidungen unterstützen würde, und politische und gesellschaftliche Infrastrukturen, insbesondere ein europäisches Parteiensystem, das die Optionen europäischer Politik für die Öffentlichkeit abbilden könnte. Dementsprechend sehen die Autoren vor, "daß auch künftig ein erheblicher Teil der Legitimationslast von den Mitgliedstaaten getragen werden muß" ⁽¹⁹⁾. Institutionell gesehen wird der Einfluß und der notwendige Beitrag der Mitgliedsstaaten im Integrationsprozeß durch eine Gleichberechtigung des Ministerrates gegenüber dem EP, durch die Rolle des europäischen Rates und durch eine schrittweise Anwendung eines einzigen Entscheidungsverfahrens als

¹³⁾ Ebd. S.34. Hier ist die Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlamentes auch in die zweite und in die dritte Säule gemeint.

¹⁴⁾ Für die "Wahrnehmung der Exekutivfunktion" durch die Kommission zählen eine Verstärkung der Rolle des Präsidenten der Kommission, insbesondere in der Zusammensetzung der weiteren Mitglieder der Kommission, sowie eine Verstärkung der Rolle des EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten (Weidenfeld (1994) S.38 und Weidenfeld u.a. (2000) S.11).

¹⁵⁾ Weidenfeld (1994). S.35.

¹⁶⁾ Falkner/Nentwich (1995) S.230. "Das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren für alle legislativen Akte" lautet die Forderung der Europa-Kommission an die Regierungskonferenz 2000 (Weidenfeld u.a. (2000) S.21).

¹⁷⁾ Vgl. die Abbildung von Weidenfeld (1994) S.36.

¹⁸⁾ "Zumindest eingeschränktes" lautet der Vorschlag (Weidenfeld u.a. (2000) S.21).

¹⁹⁾ Weidenfeld (1994) S.32-33. Ähnlich auch Weidenfeld u.a. (2000) S.34. Vgl. dazu die weitere Diskussion.

gewahrt eingeschätzt⁽²⁰⁾. Deswegen erkennt Steffani in ihren Vorschlägen eine "Mittelposition" zwischen der Mißachtung des EP und den Thesen, die jede Erweiterung der Zuständigkeiten des EP mit Demokratisierung gleichsetzen⁽²¹⁾. Darüber hinaus sollte ein "System doppelter Repräsentanz" erstellt werden, in dem "mitgliedstaatliche Legitimation, vermittelt über die nationalen Parlamente, und europäische Formen der direkten Legitimation zusammenwirken"⁽²²⁾. Dennoch wird gefolgert, daß die Aufwertung des EP eine "notwendige Voraussetzung" für die Lösung des Legitimationsproblems und ein solcher Umbau eine "konsequente Weiterentwicklung" des institutionellen EU-Systems seien⁽²³⁾.

Die föderalistischen Ziele der Vorschläge lassen sich in der Arbeit zwar erkennen, aber aufgrund der Anerkennung der Rolle des Nationalstaates kann man sagen, daß solche Endzwecke mit "Realismus" verfolgt werden und man sich ihnen gegebenenfalls schrittweise nähern muß⁽²⁴⁾. In der Tat ist die schrittweise Ausdehnung der Kompetenzen des EP zu einem Bestandteil dieser Vorstellung geworden. Schon Grabitz u.a. haben davor gewarnt, daß die Veränderungen des EP "nur mit Zustimmung der nationalen Regierungen in einer Vielzahl von kleineren Reformschritten zustande kommen werde"⁽²⁵⁾.

Die Reformen durch den Vertrag von Amsterdam hätten "quasi ein Zweikammersystem" geschaffen⁽²⁶⁾, insbesondere wegen der Vereinfachung und Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens⁽²⁷⁾ und wegen der neuen Prozedur zur Konstitution der Kommission. Es sei "a major step towards a system based on bicameral parliamentary democracy at the EC level"⁽²⁸⁾ und auch ein "akademischer Konsens", daß es sich um "a Major reduction of the Democratic-Deficit" handeln würde⁽²⁹⁾. Auch Skeptiker gegenüber dieser Zukunftsvorstellung erkennen, daß "das EP der größte und eindeutige Gewinner der Regierungskonferenzen seit der Einheitlichen Europäischen Akte war. Jedesmal wurde sein Einfluß auf den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß beträchtlich erhöht. Diesen formalen Einfluß hat das Parlament auch faktisch zu nutzen gewußt"⁽³⁰⁾. Es

²⁰⁾ Weidenfeld (1994) S.34-35.

²¹⁾ Steffani (1995) S.35.

²²⁾ Weidenfeld (1994) S.33. Es geht um eine "doppelte Legitimationsgrundlage" der Gemeinschaft, in der das EP eine supranationale Legitimation und der Rat eine nationale Legitimation garantieren würden (Lodge (1994) S.15, Grabitz u. a. (1988) S.56).

²³⁾ Weidenfeld (1994) S. 34-35. Vgl. auch Falkner/Nentwich (1995) S.230.

²⁴⁾ Weidenfeld (1994) S.5. Vgl. auch Weidenfeld (2000). Das ist ein wesentliches Merkmal eines "neuen Föderalismus" ab den 90er Jahren.

²⁵⁾ Grabitz u.a. (1988) S.640-643.

²⁶⁾ Neunreither (1999).

²⁷⁾ Offiziell wird gesagt, daß es "für etwa drei Viertel aller gesetzgebenden Beschlüsse der EU" gelte (Europäisches Parlament und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000) S.49). Aber die Berechnung der Aufgaben entspricht nicht immer ihrer Wichtigkeit oder ihrem Umfang. Beispielweise sind die Agrarpolitik und die Währungsunion nicht direkt von diesem Verfahren berührt.

²⁸⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.1

²⁹⁾ Hix (1997) S.3. Aber der Autor steht solchen Äußerungen kritisch gegenüber.

³⁰⁾ Jachtenfuchs (2000) S.12.

würde sich hier wieder um eine weitere Entfaltung "einer kontinuierlichen Entwicklung hin zu einer höheren Bedeutung" des EP handeln ⁽³¹⁾.

Aber angesichts der größeren Herausforderung eines Europas von 22 oder sogar 28 Mitgliedern schätzt Weidenfeld die Regierungskonferenz von Amsterdam als eine "ungenutzte Chance zur Kurskorrektur ... Ein weiterer Reformanlauf ist unumgänglich, soll die Handlungs- und Erweiterungsfähigkeit der EU nicht im Reformstau stecken bleiben" ⁽³²⁾.

1.1. Exkurs: Die neuste Debatte um eine "europäische Verfassung"

In der neusten Diskussion um die weitere Entwicklung der Union geht es insbesondere um die Notwendigkeit einer "Verfassung" und um die mögliche Formierung einer Kerngruppe oder einer "*Avantgarde*", um das erreichte Integrationsniveau vor der Herausforderung der Osterweiterung zu sichern ⁽³³⁾. "Diese Überlegungen erwecken den Eindruck, als solle nun ein 'Fluchtweg' für den Fall geschaffen werden, dass die Erweiterung die bisherige EU zu stark beeinträchtigt" ⁽³⁴⁾.

Die Verfassungsdiskussion wurde von dem deutschen Außenminister Joschka Fischer schon in seiner Programmrede zu den Zielen der deutschen EU-Präsidentschaft vor dem EP am 12. Januar 1999 wiederbelebt. Seiner Meinung nach könnte eine Diskussion über die Verfaßtheit Europas "Klarheit und Orientierung" über die Vorstellung der "Finalität" Europas schaffen ⁽³⁵⁾. Weiter, am 18. Oktober 1999, legte die "Dehaene-Gruppe" ihren Bericht zur institutionellen Weiterentwicklung der EU vor ⁽³⁶⁾, in dem vorgeschlagen wurde, eine Zweiteilung der schon bestehenden europäischen Verträge vorzunehmen. Der erste Teil, mit den grundlegenden Bestimmungen, sollte Verfassungscharakter haben. Er sollte kurz sein und für seine Änderung sollte immerhin die Zustimmung aller Vertragspartner entsprechend dem bisherigen Verfahren nach Art. 48 EUV erforderlich sein. Der zweite sollte eine Vielzahl der eher technischen Bestimmungen und Regeln zu einer erleichterten Veränderung enthalten ⁽³⁷⁾. "Das Europäische Parlament und auch die Kommission unterstützten diesen Vorschlag der Dehaene-Gruppe, während die Mehrzahl der Regierungen im Hinblick auf die laufende Regierungskonferenz eher skeptisch blieb oder sich nicht äußerte" ⁽³⁸⁾.

Aber der Schwerpunkt der Diskussion entwickelte sich während des Jahres 2000. "Sie hat mit erstaunlicher Leichtigkeit Thematiken in Angriff genommen ... , an die sich aber seit

³¹⁾ Vgl. Schönberger (1994) ab S.77 und Bieber (1991) ab S.172.

³²⁾ Weidenfeld (2000) S.34-35.

³³⁾ Schmuck (2001) S.118.

³⁴⁾ Busse (2000) S.11.

³⁵⁾ Nach Schmuck (2001) S.119. Die Rede von Fischer ist im Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 14.01.99 ausgedruckt.

³⁶⁾ Der frühere belgische Ministerpräsident Jean-Luc Dehaene, der Brite David Simon und der frühere Bundespräsident Richard von Weizsäcker wurden von der Europäischen Kommission beauftragt, darüber nachzudenken.

³⁷⁾ Schmuck (2001) S.120.

³⁸⁾ Ebd.

langer Zeit kaum ein führender europäischer Politiker gewagt hat" (³⁹). Sie hat als eine innerfranzösische Debatte angefangen, verursacht durch Äußerungen von Jacques Delors, die aber durch eine neue Rede von Joschka Fischer verbreitet wurde.

Jacques Delors erklärte seiner Forderungen für die französische EU-Ratpräsidentschaft in einem Interview mit *Le Monde* am 19. Januar 2000. Seiner Meinung nach bedürfe es vor allem einer Diskussion über das Verhältnis von Erweiterung und Vertiefung der EU. So bestehe die immense Gefahr, daß eine EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten das Projekt der europäischen Integration 'verwässere'. Daher müsse es einer 'Avantgarde' von Mitgliedstaaten gestattet sein, eine vertraglich festgelegte 'Föderation von Nationalstaaten' innerhalb der EU zu bilden, um bessere Abstimmungen in einige Bereichen vornehmen zu können (⁴⁰). Durch solche Äußerungen wurde in Frankreich eine "kontroverse Debatte" ausgelöst, "die anschließend auf Deutschland übergriff" (⁴¹).

Am 12. Mai hielt der deutsche Außenminister Joschka Fischer in der Berliner Humboldt-Universität eine integrationspolitische "Grundsatzrede" (⁴²), in der er sich auf die Ideen von Delors explizit bezogen hat. Nach Fischer steht gegenwärtig Europa "vor der enorm schwierigen Aufgabe", zwei Großprojekte parallel zu organisieren: "Was vor uns liegt, wird alles andere als einfach werden und unsere ganze Kraft erfordern, denn wir werden in der nächsten Dekade die Ost- und Südosterweiterung der EU zu wesentlichen Teilen zuwege bringen müssen, die letztlich zu einer faktischen Verdoppelung der Mitgliederzahl führen wird. Und gleichzeitig, um diese historische Herausforderung bewältigen und die neuen Mitgliedstaaten integrieren zu können, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der EU substantiell infrage zu stellen, müssen wir den letzten Baustein in das Gebäude der europäischen Integration einfügen, nämlich die politische Integration" (⁴³).

Um insbesondere die zweite Aufgabe zu vollenden, schlug Fischer "eine ganz einfache Antwort" vor: "den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren gefordert hatte. Und d.h. nichts geringeres als ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben. Diese Föderation wird sich auf einen Verfassungsvertrag zu gründen haben" (⁴⁴). Aber der deutsche Außenminister machte hier eine bedeutende Anmerkung in bezug auf früheren föderalistischen Vorstellungen, in der er die Wichtigkeit der Nationalstaaten im Integrationsprozeß erkannte: "Deshalb wäre es ein nicht wieder gut zu

³⁹) Busse (2000) S.3.

⁴⁰) Nach Busse (2000) S.3-4. Vgl. "Jacques Delors critique la stratégie d'élargissement de l'Union", in: *Le Monde* vom 19. Januar 2000, S.2. Deutsche Übersetzung in: *Dokumente. Zeitschrift für die Zukunft des deutsch-französischen Dialogs* (56) S.232-234.

⁴¹) Busse (2000) S.3. Mehr über die Reaktionen in Frankreich in ebd. S.4.

⁴²) Ebd. S.4. Fisher spricht "als Privatmann" aber Bundeskanzler Schröder hat später die Rede als mit ihm abgestimmt bezeichnet (Busse (2000) S.4).

⁴³) Fischer (2000) S.6 (nach Joerges u.a. (2000)).

⁴⁴) Ebd. S.11.

machender Konstruktionsfehler, wenn man die Vollendung der politischen Integration gegen die vorhandenen nationalen Institutionen und Traditionen und nicht unter deren Einbeziehung versuchen würde. (...) Anders gesagt: Die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein synthetisches Konstrukt jenseits der gewachsenen europäischen Realitäten" (45). Um die beiden Realitäten zu behalten, griff Fischer auf die Idee einer klaren Teilung zwischen europäischen und nationalstaatlichen Aufgaben und Zuständigkeiten: "Die Vollendung der europäischen Integration läßt sich erfolgreich nur denken, wenn dies auf der Grundlage einer Souveränitätsteilung von Europa und Nationalstaat geschieht. Genau dieses Faktum aber steckt hinter dem Begriff der 'Subsidiarität' "(46).

Die Realisierung dieser Ziele benötige "eine konstitutionelle Neugründung Europas" (47), die sich aber in zwei oder drei Stufen entwickeln sollte. "Zunächst dem Ausbau verstärkter Zusammenarbeit zwischen denjenigen Staaten, die enger als andere kooperieren wollen ... Sehr wichtig dabei ist, daß verstärkte Zusammenarbeit nicht als eine Abkehr von der Integration verstanden werden darf" (48). Und über die verstärkte Zusammenarbeit hinaus könnte dann ein möglicher "Zwischenschritt" hin zur Vollendung der politischen Union die Bildung eines "Gravitationszentrums" sein. "Eine solche Staatengruppe würde einen neuen europäischen Grundvertrag schließen, den Nukleus einer Verfassung der Föderation. Und auf der Basis dieses Grundvertrages würde sie sich eine eigene Institutionen geben, eine Regierung, die innerhalb der EU in möglichst vielen Fragen für die Mitglieder der Gruppe mit einer Stimme sprechen sollte, ein starkes Parlament und einen direkt gewählten Präsidenten. Ein solches Gravitationszentrum müßte die Avantgarde, die Lokomotive für die Vollendung der politischen Integration sein und bereits alle Elemente der späteren Föderation umfassen" (49). Die Antwort auf die Frage, welche Staaten sich an einem solchen Projekt beteiligen, ließ Fischer offen. Aber er erklärte, daß "diese Avantgarde ... niemals exklusiv (sein darf), sondern (sie) muß für alle Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der EU offen sein". Der letzte Schritt wäre dann die Vollendung der Integration in einer Europäischen Föderation (50).

Was offensichtlich ist und auch von Fischer anerkannt wurde, handelt es sich hier um eine bewußte Abkehr der "Methode Monnet", d.h. von der Art und Weise wie die Union bis heute funktioniert hat. "Diese schrittweise Integration ohne Blaupause für den Endzustand war in den 50er Jahren für die wirtschaftliche Integration einer kleinen Ländergruppe

⁴⁵⁾ Ebd. S.12.

⁴⁶⁾ Ebd.

⁴⁷⁾ Ebd. S.13-14.

⁴⁸⁾ Ebd. S.15.

⁴⁹⁾ Ebd. S.15-16.

⁵⁰⁾ Ebd. S.16.

konzipiert worden. So erfolgreich dieser Ansatz dort war, für die politische Integration und die Demokratisierung Europas hat er sich als nur bedingt geeignet erwiesen" (⁵¹).

Die Reaktionen auf Fischers Rede haben sich vermehrt. "Während etwa Großbritannien, Finnland und Griechenland pauschal vor einer Gefahr für die Einheit der europäischen Integration warnten, setzten sich französische Politiker detailliert mit den Thesen Joschka Fischers auseinander" (⁵²). So äußerte sich der französische Außenminister Hubert Védrine skeptisch gegenüber einer europäischen Verfassung und auch gegenüber der möglichen Rolle der Nationalstaaten und der nationalstaatlichen Gewaltträger in einer europäischen Föderation: "Zu behaupten, man wolle oder man könne die Schaffung einer Föderation und die Bewahrung der Nationalstaaten miteinander in Einklang bringen, reicht nicht aus" (⁵³).

Noch wichtiger war die Antwort vom französischen Staatpräsident Jacques Chirac. In zwei Aspekten nähert sich Chirac an Fischers Rede: in dem Bedarf einer Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten (⁵⁴) und auch in der Aufnahme der Weiterentwicklung der verstärkten Zusammenarbeit in einer Avantgarde (⁵⁵). Aber Chirac lehnt die Notwendigkeit ab, beide Aufgaben festzuschreiben oder zu institutionalisieren: "Sollen diese Staaten (die Avantgarde) untereinander einen neuen Vertrag schließen und komplexe Institutionen errichten? Ich glaube nicht ... Eher sollte man ... einen flexiblen Koordinierungsmechanismus schaffen" (⁵⁶). Wie Fischer, erkennt Chirac die Notwendigkeit von institutionellen Reformen vor der Erweiterung, aber beschränkt sich lediglich auf die Benennung von "erforderlichen institutionellen Anpassungen ... auf der Ebene der Exekutive wie auch des Parlaments" und vermeidet, über die "Finalität" oder über die künftige Verfaßtheit der EU zu sprechen (⁵⁷).

Seinerzeit schloß der britische Premierminister Tony Blair die Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit nicht aus, aber betonte stärkere Vorbehalte und Voraussetzungen: "Ich habe kein Problem mit einer größeren Flexibilität oder mit Gruppen von Mitgliedstaaten, die gemeinsam voranschreiten. Aber das darf nicht zu einem Kerneuropa

⁵¹) Ebd. S.14.

⁵²) Busse (200) S.4-5.

⁵³) Hubert Védrine, Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten, in FAZ vom 13. Juni 2000, S.4. Zitat nach Busse (2000) S.5.

⁵⁴) "Zunächst sind die Verträge neu zu organisieren, damit diese kohärenter und für die Bürger verständlicher werden. Danach müßten die Befugnisse zwischen den verschiedenen europäischen Ebenen klar abgegrenzt werden". Oder : "Wir müssen das Subsidiaritätsprinzip endlich zur Anwendung bringen" (Zitat auf Deutsch nach "www.europa-digital.de" unter "Das aktuelle Dossier 2: Reden zur Zukunft Europas". Vgl. Jacques Chirac, Mit Deutschland und Frankreich eine "Avantgarde-Gruppe" bilden, in: FAZ vom 28. Juni 2000, S.10-11).

⁵⁵) "Länder ... die weiter oder rascher vorankommen wollen, könnten gemeinsam mit Deutschland und Frankreich eine Avantgarde-Gruppe bilden" (ebd.)

⁵⁶) Ebd. Vgl. auch " ... ist die Aufteilung der Befugnisse zwischen den verschiedenen europäischen Ebenen zu klären, ohne sie allerdings ein für allemal festzuschreiben" (ebd.).

⁵⁷) "Wie das künftige Europa aussehen wird, läßt sich derzeit noch nicht sagen ...Nach diesen Arbeiten (ein möglicher "Reformprozeß" Post-Nizza) hätten zunächst die Regierungen und danach die Völker über einen Text zu befinden, den wir dann als erste 'Europäische Verfassung' proklamieren könnten" (ebd.). Vgl. dazu Busse (2000) S.5.

führen - einem Europa, in dem einige Mitgliedstaaten ihr eigenes Bündel von gemeinsamen Maßnahmen und Institutionen schaffen, von dem andere in der Praxis ausgeschlossen sind ... Die Schutzvorkehrungen müssen streng sein. Sie sind in den geltenden Verträgen enthalten. Bei jeder Reform ebenso streng zu vermeiden sind ein Mehrklassen-Europa, die Herausbildung von unterschiedlichen Regelwerken, eine Schädigung der Rechte derer, die nicht daran teilnehmen können, oder die Aushöhlung der Vollmachten der Kommission als Hüterin der Verträge ... Der Unterschied heute ist, daß wir uns von Anfang an innerhalb der europäischen Verträge bewegen müssen" (⁵⁸).

In bezug auf die Finalität der Integration plädierte Blair für ein starkes und vereintes Europa aber lehnte die Idee eines "Superstaates" explizit ab (⁵⁹). Und in demselben Sinne distanzierte er von einem "rechtsverbindlichen Einzeldokument namens Verfassung": "In der Praxis vermute ich, daß angesichts der ungeheuren Vielfalt und Komplexität der EU deren Verfassung - genau wie die britische - sich weiterhin in einer Anzahl verschiedener Verträge, Gesetze und Präzedenzfälle finden wird" (⁶⁰).

Gegen Ende des Jahres verlagert sich die Diskussion von der Zukunftsvision und von den Verfassungsmöglichkeiten Europas auf die konkrete Ausgestaltung der Europäischen Grundrechtscharta und auch auf die Erwartungen und Ergebnisse des Europäischen Rates vom 7.-11. Dezember 2000 in Nizza (⁶¹). Schon früher hatte Präsident Chirac geklärt, daß die von ihm dargelegte Idee nicht auf der Tagesordnung der französischen Ratspräsidentschaft stünde. (⁶²) Und in der Tat wurde die Verfassungsdiskussion in Nizza nicht erörtert. "Die Reformen verfolgen in erster Linie den Zweck, die Gemeinschaft funktions- und entscheidungsfähig zu halten, sie fit ... für die bevorstehende Osterweiterung (zu machen)" (⁶³).

Als eine Antwort auf die Debatte hat lediglich der Europäische Rat einen weiteren Reformprozeß beschlossen, der 2004 mit einer Regierungskonferenz abgeschlossen werden soll. Seit Maastricht etabliert sich bei den Reformen der Union schon fast als eine Gewohnheit, Entscheidungen über einige wichtigen Aspekte nach hinten zu verschieben (⁶⁴), wie die sogenannten "*left overs*" von Amsterdam (⁶⁵).

Aber damit wurde die Diskussion nicht abgeschlossen. Während 2001 haben sich der deutsche Bundespräsident Johannes Rau (am 4. April in Straßburg), der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder (⁶⁶) und der belgische Premierminister Guy Verhofstadt (am

⁵⁸) Rede am 6. Oktober in der Polnischen Börse, Warschau. Zitat nach "www.britischebotschaft.de".

⁵⁹) "Es geht um die Bildung kollektiver Macht ... Ein solches Europa kann mit seiner wirtschaftlichen und politischen Stärke eine Supermacht sein; eine Supermacht, aber kein Superstaat" (ebd.).

⁶⁰) Ebd.

⁶¹) Busse (2000) S.5-6.

⁶²) Ebd. S.5

⁶³) Decker (2001) S.33.

⁶⁴) So wurde auch die Entscheidung über die endgültige Zusammensetzung der Kommission verschoben.

⁶⁵) Franßen de la Cerda (2000) S.546.

⁶⁶) Der aber nicht in staatstragender Funktion, sondern als Chef der SPD eintrat. Vgl.: Gerhard Schröder,

24. Juni 2001 auf dem 7. europäischen Forum Wachau in Göttweig) stark für eine europäische Verfassung eingesetzt. Dahingehend äußerte sich der Premierminister Frankreichs Lionel Jospin am 28. Mai in Paris, der aber auf eine stärkere Akzentuierung auf der "Realität der europäischen Nationalstaaten" und auf der Bedeutung der "zwischenstaatlichen Zusammenarbeit" (insbesondere auf der Rolle des Europäischen Rates) setzte. Jospin stellte auch eine klare Absage an die Idee einer Föderation, in der es eine europäische Exekutive gebe, deren Legitimation "ausschließlich" vom Europäischen Parlament ausgehe. "Diese Exekutive wäre allein für die Außen- und Verteidigungspolitik zuständig. In diesem neuen Gefüge erhielten die derzeitigen Staaten den Status eines deutschen Bundeslandes oder eines amerikanischen Bundesstaates. Frankreich kann - wie im übrigen viele andere europäischen Nationen - weder einen solchen Status noch eine solche Konzeption der "Föderation" akzeptieren" (67).

Bei der Bewertung der Diskussion weist Schmuck darauf hin, daß dies in den EU-Staaten "keineswegs gleichförmig" geschieht. "Die Forderung nach einer europäischen Verfassung war und ist in Deutschland besonders ausgeprägt. Aus anderen EU-Staaten liegen hingegen nur wenige entsprechende Äußerungen vor. Italien, die Benlux-Staaten und seit dem EU-Beitritt auch Österreich werden traditionell zu den Befürwortern der Verfassungsidee gerechnet, während vor allem Großbritannien und die skandinavischen Staaten seit jeher Zurückhaltung signalisieren" (68). Wie in Kapitel I dargestellt wurde, ist die Diskussion über eine europäische Verfassung noch älter als die EG selbst. Auch die Debatte über eine Kerngruppe beschäftigt viele Autoren seit Jahren (69) sowie das Dilemma der "Vertiefung und Erweiterung": "The diagnosis, discussed *ad nauseum* for at least two decades, is simple enough: the current Commission-Council-Parliament architecture, the essential design of which has survived the first half-century of Community and Union life, will implode with any further enlargement" (70). Bis heute werden Argumente gegen die Vorstellung einer europäischen Verfassung genannt, die auf Haas oder Mitrany zurückgeführt werden könnten (vgl. Kapitel I). (Mit den Worten von Weiler sei die Antwort einfach, obwohl er selbst erkennt, daß die heutige Lage der Union institutionell zu verbessern ist: "Europa has charted its own brand of constitutional federalism. It works. Why fix it?" (71).)

Aber zur Zeit ist es schwierig, sich vorzustellen, daß bald eine "europäische Konstitution" verkündigt werden könnte. Die Entwicklung der europäischen Integration bis

SPD-Leitantrag "Verantwortung für Europa". Die Entwurfsfassung vom 30.4. 2001 im Original, in: www.europa-digital.de.

67) Nach der Website der französischen Premierministers ("www.premier-ministre.gouv.fr").

68) Schmuck (2001) S.120. "Eine einheitliche Meinung der Mitgliedstaaten zu den Fernzielen der europäischen Integration läßt sich zur zeit nicht feststellen" (Busse (2000) S.8.

69) Vgl. Fußnote 123 und 124 im Kapitel III. Bedeutsamerweise erkennt Joschka Fischer, was hier in Kapitel II schon gesagt wurde, daß eine verstärkte Zusammenarbeit "zunächst vor allem nichts anderes als eine verstärkte Intergouvernementalisierung" bedeuten werde (Fischer (2000) S.16-17).

70) Weiler (2000) S.235. Vgl. dazu Busse (2000) S.7-8.

71) Weiler (2000) S.247. Vgl. die weitere Diskussion in diesem Kapitel.

heute deutet auf ein anderes Verfahren zur Institutionalisierung der Integration hin: Aufgrund dieses Nichtvorhandenseins eines wohl definierten Bauplans im Sinne einer "*finalité politique*" gehen die institutionellen Veränderungen auf europäischer Ebene "in einer Vielzahl von pragmatischen, in ihrer Gesamtheit durchaus beachtlichen Reformschritten (voran)" ⁽⁷²⁾, was als "europäische Verfassungsgebung durch die Hintertür", d.h. jenseits der Teilnahme und der öffentlichen Kontrolle der Bürger, von Schmuck genannt wird ⁽⁷³⁾. Noch kritischer ist die Bewertung von Decker: "Die Auffassungen darüber, darüber, was Europa ausmacht, welche Gestalt es institutionell einmal annehmen und wer ihm als Mitglied überhaupt angehören soll gehen jedoch innerhalb der EU soweit auseinander, daß eine Verfassung beim derzeitigen Stand der Europäisierung ein Torso bleiben müßte. Ein solcher Torso könnte das Demokratieproblem der Gemeinschaft nicht lösen und damit auch keine Identitätsstiftende Wirkung entfalten" ⁽⁷⁴⁾.

Aber einen Punkt der Debatte will ich hier unterstreichen, bevor der Vorschlag zu einem föderalen Zwei-Kammer-System erörtert werden kann. In der von Fischer und Delors vorgeschlagenen Parlamentarisierung der Union geht es nicht um das heutige EP, sondern um eine neue Gestaltung seiner Formierung, mindestens für die das Parlament der "Kerngruppe".

Für Fischer gilt das Prinzip der "doppelten Repräsentation" (s.o.) von supranationalem Europa und von den Nationalenkulturen nicht nur für die Teilung der legislativen Aufgaben zwischen Rat und EP, sondern auch für das EP selbst. "Ein europäisches Parlament muß deswegen immer zwei Aspekte repräsentieren: Ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger ... Dies läßt sich meines Erachtens erreichen, indem dieses europäische Parlament über zwei Kammern verfügt, wobei eine Kammer durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind. So wird es keinen Gegensatz zwischen nationalen Parlamenten und europäischem Parlament, zwischen Nationalstaat und Europa geben. Bei der zweiten Kammer wird man sich zwischen einem Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedsstaaten oder einer Staatenkammer analog unseres Bundesrates zu entscheiden haben" ⁽⁷⁵⁾. Ähnlicherweise zieht Delors "persönlich" vor, wenn es zur Hälfte nationale Parlamentarier und zur anderen Hälfte Abgeordnete des Europäischen Parlaments die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes der Avantgarde-Gruppe wären ⁽⁷⁶⁾. Auch Tony Blair bekannt sich für eine durch Vertreter der nationalen Parlamente zusammengesetzte zweite Kammer des EP, die aber begrenzte Aufgabe hätte ⁽⁷⁷⁾.

⁷²⁾ Schmuck (2001) S.114. Er bezieht sich auf Schneider (1986).

⁷³⁾ Ebd. S.121-122.

⁷⁴⁾ Decker (2001) S.33.

⁷⁵⁾ Fischer (2000) S.12 (nach Joerges u.a. (2000)).

⁷⁶⁾ Delors Rede zum Thema "Die Europäische Avantgarde. Für eine neue Dynamik im Integrationsprozeß", die er am 29. Juni bei einem Kolloquium der Friedrich-Ebert-Stiftung hielt. Zitat nach "www.europa-digital.de".

⁷⁷⁾ "Ich glaube auch, der Zeitpunkt ist gekommen, wo wir auch Vertreter der nationalen Parlamente stärker in diese Fragen (die Kompetenzabgrenzung zwischen EU und den Mitgliederstaaten) einbeziehen sollten, indem wir nämlich eine zweite Kammer des europäischen Parlaments bilden. Die wichtigste Funktion einer zweiten

An dieser Stelle erklärt Fischer nicht, ob es sich bei den "gewählten Abgeordneten, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind", um "Gesandte" der nationalen Parlamente handelt. Er sagt auch nicht, ob es sich bei dem Modell des "Bundesrates" um Senatoren handelt, die Vertreter der nationalen Regierungen sind. Wenn diese beiden Möglichkeiten gemeint sind, dann wäre es ein ganz anderes Europäische Parlament als das, das heute existiert. In Einklang mit einer solchen "Regouvernementalisierung" (oder "Renationalisierung") des EP stellte Fischer als möglich, eine europäische Exekutive (die "europäische Regierung") nicht aufgrund der Kommission sondern aufgrund des Europäischen Rates zu bilden⁽⁷⁸⁾. In diesem Sinne bemerkt Schmuck, dass, auch Fischer von einer Föderation sprach, "entwarf (er) jedoch das Bild einer Staatengemeinschaft, die auch deutliche Merkmale einer *Konföderation* von Staaten aufweist" (79).

Aber Bundespräsident Rau, Bundeskanzler Schröder und auch der belgische Premierminister Verhofstadt äußerten sich in ihren Reden dagegen ganz in der Tradition eines "föderalen Zwei-Kammern-Modells" (80), wie im vorhergehenden Punkt (1.) dargestellt wurde.

Etwa in der Rede von Rau kommt dieses Modell stark zum Ausdruck. Ausgehend von einem Zustand, in dem er bemerkt, daß die Bürger "demokratische Rechte verletzt" sehen, gibt er eine Antwort auf die Frage nach der demokratischen Legitimation Europas: "Parlament und Ministerrat sollten zu einem echten Zweikammer-Parlament ausgebaut werden. Der Ministerrat sollte eine Staatenkammer werden, in der jeder Staat, vertreten durch seine Regierung, abstimmt. Diese Kammer wahrt die Souveränität der Nationalstaaten. Das Europaparlament ... sollte zur Bürgerkammer werden. Beide Kammern sollten in allen Bereichen, in denen Recht gesetzt wird, gleichwertig und gleichberechtigt entscheiden" (81). Die Vorstellung wird durch die Empfehlung Johannes Raus, die demokratische Legitimität der Kommission durch ihre Parlamentarisierung zu verbessern, ergänzt, wobei der belgische Premierminister die Wahl des Kommissionspräsidenten unmittelbar durch das Volk vorzieht (82).

Kammer wäre die Überprüfung der Arbeit der EU im Lichte dieser Grundsatzklärung (eine Art "Charta der Kompetenzen" der EU), auf die man sich geeinigt hätte. An der routinemäßigen Verabschiedung von Gesetzen würde sie sich nicht beteiligen ... Eine solche zweite Kammer könnte meines Erachtens auch mithelfen, die demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auszuüben" (Rede am 6. Oktober in der Polnischen Börse, Warschau. Zitat nach "www.britischebotschaft.de").

⁷⁸⁾ Fischer (2000) S.12-13 (nach Joerges u.a. (2000)). In einer neunten Rede vor dem belgischen Parlament ließ Fischer diesen Aspekten immer offen (Decker (2001) S.37).

⁷⁹⁾ Schmuck (2001) S.119, Fn. 2.

⁸⁰⁾ Wittrock (2001).

⁸¹⁾ Deutscher Bundespräsident Johannes Rau (am 4. April in Straßburg), Zitat nach www.europa-digital.de. Vgl. auch die Meinung von Verhofstadt: "Vor diesem Hintergrund (die Verstärkung der demokratischen Legitimität) sollten sich der Rat und das Europäische Parlament zu den zwei Kammern einer einzigen Legislative entwickeln, wobei der Rat als Beauftragter der Mitgliedstaaten fungierte und das Europäische Parlament als Vertreter der europäischen Völker. Im Rat sollte die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit zur Regel werden, wie auch das Recht auf Mitentscheidung für das Europäische Parlament" (Rede am 24. Juni 2001 auf dem 7. europäischen Forum Wachau in Göttweig. Zitat nach "www.europa-digital.de").

⁸²⁾ Ebd.

1.2. Kritiken und Bedenken gegenüber einem föderalen Zweikammersystem

Die Parlamentarisierung der Kommission und die Gleichberechtigung eines mit Initiativrecht ausgestatteten EP gegenüber dem Rat in allen EG- oder gar EU-Materien, wie hier im Punkt 1. dieses Kapitels dargestellt wurde, würde ein wichtiger Umbruch in der Machtkonstellation, welche die Integration bis heute vorangetrieben hat, und auch in dem heute geltenden Gleichgewicht zwischen ihrer supranationalen und ihrer intergouvernementalen Dimension bedeuten⁽⁸³⁾. Schon eine Gleichberechtigung des EP gegenüber dem Rat wird von Jasmut mit "außenpolitischen Umwälzungen" verglichen⁽⁸⁴⁾. Aber es würde auch den Bruch der Achse "Rat-Kommission", auf der in der Tat die supranationale Dimension der EG bis heute beruht, bedeuten. Den Vorteilen oder der normativen Richtigkeit des Vorschlages wird hier nicht widersprochen, sondern es wird hier auf die qualitativen Änderungen des Integrationsprozesses, die dieser Prozeß bedeutet, aufmerksam gemacht und im folgenden näher analysiert.

Der Vorschlag des Zweikammersystems wurde insbesondere von Lepsius und Scharpf stark kritisiert. Sein entscheidendes Manko ist nach Lepsius die ihm zugrunde liegende Annahme, "daß die EU analog zu den europäischen Nationalstaaten geformt werden sollte und könne"⁽⁸⁵⁾. Zum einen wäre dieses Modell nicht zeitgemäß für die heutigen Probleme einer globalisierten Welt. Hier wendet Lepsius wie Bühl⁽⁸⁶⁾ die Regimeanalyse auf die EG an, um festzustellen, daß eine Zentralisierung aller transnationalen Lösungen, die die Staaten in internationaler Kooperation suchen, für das EU-System unmöglich und uneffizient wäre⁽⁸⁷⁾. Zum zweiten handele es sich um eine "Staatsbildung ohne Nationenbildung" (vgl. Kapitel III). Zum dritten bedeute es die Aushöhlung funktionierender demokratischer Vermittlungssysteme auf nationalen Ebenen ohne entsprechende Ersatzmöglichkeit auf europäischer Ebene⁽⁸⁸⁾. Die meisten dieser Einwände wurden hier schon analysiert, aber ich will jetzt in bezug auf die letzten einen neuen Aspekt analysieren.

Nach Lepsius ist der entscheidende Punkt hier, daß trotz aller Vorbehalte ein Zweikammersystem die Auflösung der dualen Legitimationsbasis mit sich bringen und dadurch "die eigentlichen Souveränitätsrechte" dem Bundesstaat übertragen würde⁽⁸⁹⁾. Dazu bemerkt Lepsius, daß die bundesstaatlichen Teilstaaten dem Bundesstaat eigentlich eindeutig nachgeordnet sind⁽⁹⁰⁾. Es würde sich um "die Lebenslüge des Föderalismus" handeln⁽⁹¹⁾:

⁸³) Boyce (1993) S.473.

⁸⁴) Jasmut (1995) S.248. In den Kategorien Schmitters würde es sich hier um ein "*Build-up*" handeln, was eine Zustimmung zur Erhöhung der Entscheidungsautonomie bzw. -kapazität der gemeinsamen Institutionen (verkörpert im Europäischen Parlament), aber eine Verweigerung der Ausweitung auf neue Themenbereiche bedeutet (Schmitter (1971)).

⁸⁵) Lepsius (1993b) S.270 und folgende.

⁸⁶) Bühl (1995). Das wurde hier im Rahmen der Regimediskussion im Kapitel II dargestellt.

⁸⁷) Lepsius (1993b) ab S.277. Vgl. Bach (1993) S.223-227.

⁸⁸) Ähnlich dafür Kohler-Koch (1993) S.136.

⁸⁹) Lepsius (1993b) S.268.

⁹⁰) Ähnlich dafür Lepsius (2000) S.210-211.

"Bei verbalem Bekenntnis zu den größeren Residualkompetenzen der Gliedstaaten vollzog sich in allen Föderationen, außer der Schweiz, eine gewaltige Zentralisierung. Bei einer supranationalen Einheit, die als Wirtschaftseinheit ihre Karriere begann, ist dies a fortiori zu erwarten" (⁹²).

Eine solche Auswirkung sei nicht durch die Rolle der Repräsentanten der Nationen in der gleichberechtigten "Staatenkammer" zu verhindern, da gleichzeitig die Einstimmigkeit im Rat abgeschafft werden sollte (⁹³). Die Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip hilft nach Lepsius auch nicht (⁹⁴), weil es die Vorstellung einer Hierarchie von Aufgaben und Organen enthält. Angesichts der wachsenden funktionalen Verflechtung von Politikfeldern und der Herausforderung der Aufgaben in einer interdependenten Welt, die von einem einzelnen Staat nicht geleistet werden können, würde in der Regel die höhere Ebene einen inhaltlich wachsenden Gestaltungsraum und eine verstärkte Legitimationsbasis dafür gewinnen (⁹⁵). Auch Scharpf zeigt sich skeptisch, ob dieses Prinzip die Zentralisierungstendenzen der Gemeinschaft stoppen könne (⁹⁶). In der Tat bemerkt Schmuck, daß in der Praxis die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips "immer wieder Anlaß zu Kritik" gibt, "weil die Kommission allzu schnell argumentiert hatte, die Gemeinschaft könne etwas 'besser' als die EU-Staaten machen, ohne hinreichend danach zu fragen, ob diese die angestrebten Ziele nicht doch 'ausreichend' erreichen könnten" (⁹⁷).

In einem neueren Beitrag erweitert Lepsius seine Argumentation: Die Kompetenzverteilung würde eine "Souveränitätsteilung" bedeuten, in der die volle Verantwortlichkeit von bestimmten Politikfeldern auf der EU übertragen und in der die Gesetzgebung "voll parlamentarisiert" werden sollten. Diese Konstruktion würde einen Bruch mit dem europäischen Konsenssystem und mit dem Verflechtungssystem von politischen Bereichen und Ebenen, auf denen der Erfolg der europäischen Integration beruht. In dieser Konstruktion würden die Nationalstaaten zur nachgeordneten "Selbstverwaltungseinheit" zurückgedrängt, gleich wie die Teilstaaten in einem Bundesstaat, was ihre legitimierende

⁹¹) Scharpf (1991) S.421

⁹²) Von Beyme (2000) S.66. Deshalb fordert Scharpf, "im Interesse der Demokratie auf jede sachlich nicht unbedingt gebotene Verflechtung zwischen demokratisch verfaßten Einheiten zu verzichten und im übrigen nach Koordinationsmechanismen zu suchen, durch welche die relative Autonomie der beteiligten Gemeinwesen so wenig wie möglich beeinträchtigt wird" (Scharpf (1993b) S.175).

⁹³) Von Beyme (1995) S.104. Eine ausbreitende Anwendung der Mehrheitsentscheidung im Rat ist schon im Gang (Falkner/Nentwich (1995) ab S.230, vgl. auch Franßen de la Cerda (2000) S.552).

⁹⁴) Nach von Beyme wurde das Subsidiaritätsprinzip auf EU-Ebene im Maastrichtvertrag (Art. 3b EGV) als "Kompromißformel" eingeführt, um ein "föderales Vokabular" zu vermeiden (von Beyme (1995) S.105).

⁹⁵) Lepsius (1993b) S.269.

⁹⁶) Scharpf (1992). Zitat nach Merkel (1993) S.26. Grimm (1992) und von Beyme (2000) S.66 stimmen zu. In der Tat hat sich die Anwendung dieses Prinzips darin konkretisiert, daß die Kommission die Notwendigkeit eines jeden neuen EU-Rechtsaktes schriftlich rechtfertigen soll. Seit 1993 ist die Zahl der Rechtsakte zurückgegangen. Aber es muß bezweifelt werden, ob das mit der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu tun hat oder mit der Tatsache, daß die meisten Rechtsakten für die Vollendung des Binnenmarktes schon verabschiedet waren. Seine Einführung habe bis heute zu keiner "erkennbaren Rückverlagerung von Kompetenzen" auf die Mitgliedstaaten geführt (Busse (2000) S.7).

⁹⁷) Schmuck (2001) S.117-118.

Funktionsfähigkeit beschädige. "Der 'Sprung' in einen Herrschaftsverband mit 'Kernsouveränitäten' und dementsprechend einer Kompetenz-Kompetenz würde diesen evolutionären Prozeß (der europäische Integration) unterbrechen und eine normative Integrationsdichte ansinnen, die zu erheblichen Anspruchserhöhungen an die Regulierungs- und Redistributionskraft der europäischen Eben führen müßte. Die sich daraus ergebenden Konflikte und Enttäuschungen liegen auf der Hand und würden die europäische Integration in eine konfliktverschärfende Politisierung führen" (⁹⁸).

Kielmansegg stellt dem Modell von föderaler und demokratischer Repräsentation in zwei Kammern einen bemerkenswerten Aspekt gegenüber. Aufgrund der bekannten Vorbilder des Föderalismus bemerkt er, daß der territoriale Faktor, d.h. die Repräsentation der Gliedstaaten, nur selten stärker ist als die demokratische Repräsentation. Insbesondere kann konstatiert werden, daß auch in der föderalen Kammer nicht-territoriale Repräsentationen und transregional aggregierte Interessen, beispielweise die Mitwirkung der politischen Parteien, ihren Ausdruck finden (⁹⁹). Die territoriale Repräsentation sei in den Bundesstaaten gewährleistet wie auch beim Zusammengehen beider Prinzipien. Aber "andererseits hat sich so etwas wie eine faktische Dominanz des demokratischen Prinzips derart ergeben, daß die Gliedstaaten nicht mehr als solche in der föderalen Kammer des Bundesparlamentes vertreten sind, sondern nur noch als Wahlkreise dienen" (¹⁰⁰).

In der EU ist die Lage eine ganz andere: Der wichtigste *Cleavage* ist der territoriale. Die dominierenden Konfliktlinien des gemeinschaftlichen politischen Prozesses entsprechen den nationalstaatlichen Grenzen. Die territoriale Trennung ist so stark, daß, selbst wenn die nationalen Regierungen als solche vom gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß ausgeschlossen wären, die gemeinschaftliche Politik dennoch von territorialen Erwägungen gestaltet und dominiert würde (¹⁰¹). "Nach dem Stand der Integration werden Interessen ... auf den meisten Politikfeldern immer noch mitgliedstaatlich und nicht europäisch definiert" (¹⁰²).

Sbragia benutzt die föderale Analogie und vergleicht die Lage der territorialen Repräsentation im EU-System mit der Lage der Bundesländer im deutschen Föderalismus, um festzustellen, daß stark territoriale Repräsentation und Föderalismus nicht widersprüchlich seien (¹⁰³). In der Analyse von Sbragia stellt der Bundesrat einen Fall von Föderalismus dar, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten durch die föderale Kammer direkt am Entscheidungsfindungsprozeß teilnehmen können (¹⁰⁴). Das wird von Kielmansegg anerkannt, aber er bemerkt außerdem, daß politisch parteiliche Überlegungen im Rat auch einen wichtigen Einfluß haben. Alles in allem kommt Sbragia zum selbem Schluß wie

⁹⁸) Lepsius (2000) S.210. Vgl. aber S.206 bis 211.

⁹⁹) Kielmansegg (1996) S.59-64.

¹⁰⁰) Ebd. S.65. Vgl. dazu auch Sbragia (1992b) S.281.

¹⁰¹) Sbragia (1992b) S.274-275.

¹⁰²) Kielmansegg (1996) S.68.

¹⁰³) Sbragia (1992b) S.279. Sie bemerkt außerdem, daß in der Tat Föderalstaaten gegründet wurden, um den territorialen *Cleavages* einen demokratischen Ausdruck geben zu können.

¹⁰⁴) Ebd. ab S.283.

Kielmansegg: "Community politics would certainly be shaped, and probably dominated, by territorial considerations. National boundaries would continue to matter enormously if a federal Europe were constructed" (¹⁰⁵).

Daraus ergibt sich, daß die mögliche Konfiguration des Föderalismus *sui generis* in der Gemeinschaft (¹⁰⁶) sich ganz anders als der übliche Föderalismus erfassen läßt: Es wird immerhin eine Dominanz der territorialen Repräsentation über die demokratische Repräsentation geben (¹⁰⁷).

Aber während Lepsius und Scharpf eine Beeinträchtigung der nationalstaatlich organisierten Demokratien durch die Entwertung der nationalen Vertretern in der EU fürchten und Kielmansegg und Sbragia immerhin eine weitere Erhaltung der Rolle der Nationen vorhersehen, sieht Bach Auswirkungen in eine andere Richtung vor. Er geht von zwei Vermutungen aus. Ersten könnte eine Kompetenzerweiterung für das EP nur um den Preis einer Schwächung der nationalen Parlamente zustande kommen (¹⁰⁸). Die zugrunde liegende Annahme ist folgende: In dem Maße, in dem der Rat nicht der Hauptentscheidungsträger der Gemeinschaft ist, seien die Möglichkeiten nationaler Parlamente geringer, die Europapolitik durch die Kontrolle des entsprechenden Ministers zu bestimmen, und noch geringer mit der Abschaffung der Einstimmigkeit als Entscheidungsregel im Rat (¹⁰⁹). Zweitens käme es zu einer "beträchtlichen Verringerung des Grades an territorialer und sozialer Repräsentativität" der Europaabgeordneten gegenüber den ca. 370 Millionen EU-Bürgern und damit zu einer vergrößerten "Bürgerferne". Beide Auswirkungen würden sich dadurch ergeben, daß die Erweiterung der Rechte des EP von einer weiteren Stärkung der nationalen und supranationalen Exekutiven begleitet werden würde, d.h. die Reform würde in ihren Hauptzielen mißlingen. Außerdem würde eine "empfindliche Verschiebung der Machtbalance (zwischen Mitgliederstaaten) zuungunsten kleinerer Staaten" entstehen: Sie könnten in einem proportional nach Einwohnerzahl zusammengesetzten EP durch die größeren Staaten überstimmt werden (¹¹⁰).

In demselben Sinne stellt Dahl drei wichtige Einwände gegen die Idee einer direkten Kontrolle über supranationale oder intergouvernementale Entscheidungen als ein Art von "transnationaler Demokratie" ("*transnational Polyarchy*"): Sie könne nicht die zeitlichen Grenzen überwinden, die solche Institutionen für das Engagement der Bürger darstellen würden; sie würde noch stärker als heute einen Verstoß gegen das Recht der gleichen Stimme aller Bürger bedeuten; und sie würde ein hohes Maß an Information und Wissen für das

¹⁰⁵) Ebd. S.274-275.

¹⁰⁶) Nentwich/Falkner (1997) S.6. Eine "federal-type organization" ohne einen supranationalen Zentralpunkt für die Ausübung von Macht (Sbragia (1992b) S.289).

¹⁰⁷) Dominanz würde aber nicht Ausschluß des demokratischen Prinzips bedeuten. In der Auffassung von Kielmansegg sollte eine parlamentarisch gebildete Kommission und ein verstärktes EP für das europäische Gemeinwohl sorgen (Kielmansegg (1996) S.69).

¹⁰⁸) Bach (1993) S.225.

¹⁰⁹) Ähnlich dafür Lodge (1994) S.13.

¹¹⁰) Bach (1993) S.225.

Verständnis der Diskussion ihren solchen Gremien voraussetzen, die die Kapazität des normalen Bürgers übersteigen würde⁽¹¹¹⁾. Dahl erkennt in der EU einen Einzelfall, in dem sich ein gewisser Trend zur "transnationalen Polyarchie" entwickelt, bezweifelt aber, daß das Europäische Parlament eine Vertretung der EU-Bürger ähnlich der nationalen Parlamente der Mitgliedsländer werden kann aufgrund der Tatsache, daß in den Ländern die Struktur und das Nationalitätsbewußtsein schon voll entwickelt sind. Dies ist ein wichtiger Unterschied im Vergleich zur der zweiten Transformation der Demokratie von direkter Teilnahme zur Repräsentation, die von ihm beschrieben wird⁽¹¹²⁾.

Alle diese möglichen Auswirkungen sind Ausdruck der schon angesprochenen entscheidenden Schwäche des EP: Zwischen ihm und den Bürgern fehlt ein europäisches Parteiensystem, ein europaweiter Parteienwettbewerb⁽¹¹³⁾, aber insbesondere soziopolitische Vermittlungsstrukturen⁽¹¹⁴⁾. Daraus ergeben sich Einschränkungen für die demokratische Bedeutung des EP und der Ausbreitung seiner Zuständigkeiten⁽¹¹⁵⁾. "Democracy is not yet achieved by the establishment of a Parliament with normative powers but has to result from a complex set of social and political structures and procedures"⁽¹¹⁶⁾. Im Grunde genommen würde es sich um ein Parlament ohne soziale Unterstützung handeln. Unter diesen Umständen würde eine Ausbreitung der Zuständigkeiten des EP zu einer "*constitutional trap*" führen: "A European Parliament equipped with more rights and competences would be caught in it, lacking the necessary intermediate structure which is essential to the functioning and legitimacy of parliamentary decision-making"⁽¹¹⁷⁾.

Auf die Bedeutung der politischen Parteien wird in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels näher eingegangen. An dieser Stelle soll zunächst noch ein Wort über Interessenorganisationen verloren werden, die auch Interessenvermittlung ausüben. Es handelt sich um die Entwicklung von intermediären Organisationsstrukturen der Unternehmerschaft und ihrem Verbandslobbyismus in Brüssel, deren Mitwirkungen im Kapitel IV unterstrichen wurde. Kielmansegg bezweifelt, daß sich die wirksame Teilnahme von organisierten ökonomischen Interessen an der europäischen Politik weniger auf eine Europäisierung der Interessen als auf eine Europäisierung der Vertretung der gliedstaatlich aggregierten Interessen gründet⁽¹¹⁸⁾. Zustimmend dazu bemerkt Wallace: "These group representatives have not, however, simply transferred their loyalties from the national to the

¹¹¹⁾ Dahl (1994) S.30-31.

¹¹²⁾ Ebd. S.32. Vgl. Kapitel II, Punkt 5.

¹¹³⁾ Jachtenfuchs (2000) S.12.

¹¹⁴⁾ Lepsius (1993b) S.274 ff. Ähnlich Weiler (1996) S.523. Vgl. auch Decker (2001) S.36.

¹¹⁵⁾ Dazu Steffani (1995) S.34 und S.49 und Lepsius (1993) S.260-261. Vgl. auch Kirchner/Haas (1993), Ossenbühl (1993) oder Grimm (1992).

¹¹⁶⁾ Bieber (1991) S.165.

¹¹⁷⁾ Merkel (1993) S.33. Ähnlich dazu Merkel (1999) S.35. Dies würde, mit Hoffmanns Worten, bedeuten, daß man nicht die "Ungeeignetheit", d.h. einen starken Intergouvernementalismus, durch die "Unmöglichkeit" (die föderalistische Lösung) überwinden könnte (Hoffmann (1994) s.o.).

¹¹⁸⁾ Kielmansegg (1996) S.58.

Community level. They have learned how to play on both levels and across the levels" (¹¹⁹). Lodge unterstrich auch den schwachen Charakter der europäischen Verbände für die Aggregation und Artikulation gemeinsamer Interessen, "in most cases ... a clearing-house for different national interest" (¹²⁰). Der Punkt ist hier, daß in der Tat europäische Vermittlungsorganisationen bestehen, die die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder in Brüssel oder im Ausland betreiben, aber nicht im Sinne des von den Funktionalisten erwarteten "*shift*" der Loyalitäten. "Empirical evidence, however, frustrates these neo-functional assumptions, and instead, strongly supports the conclusion that despite the high degree of transnational interaction, associational attention has not been diverted away from the national theatre" (¹²¹). Die Untersuchung von Lehmkuhl, basiert auf den Verbänden im Straßengüterverkehr in Deutschland und in den Niederlanden, kommt zu dem Schluß, daß die durch die europäische Integration verursachten Veränderungen in der Konfiguration von Interessenverbänden innerhalb eines Sektors dabei als Versuche dieser intermediären Organisationen verstanden werden können, ihr Weiterbestehen zu sichern und ihre Autonomie von beiden Umwelten (national und supranational) zu erhalten (¹²²).

Außerdem sei die Entstehung eines einheitlichen europäischen Interessenvermittlungsstiles (nicht einmal eines einheitlichen Interessenvermittlungssystems) nicht absehbar. Armingeon negiert die mögliche Angleichung der politischen Systeme Westeuropas, die als Grundlage grenzüberschreitender Bindungen zwischen ähnlichen nationalen politischen Strukturen dienen könnte. Einer der Gründe dafür liegt in der historischen Tatsache und in ihren institutionellen Folgen, daß "zu einem frühen Zeitpunkt durch Grundsatzentscheidungen Weichen gestellt wurden, die die ungefähre Richtung der späteren Entwicklungen vorbestimmten. Politische Entwicklungen sind - in Krasners Worten - pfadabhängig. Nationale Entwicklungspfade können sich zwar annähern ... , es ist aber nicht sehr wahrscheinlich, daß sie dabei ihre qualitativen Unterscheidungsmerkmale verlieren" (¹²³). Hier zeigt sich wieder das "Trägheitsmoment" der nationalstaatlich organisierten politischen Systeme Westeuropas.

1.3. Die Rolle des EP in einem "präsidentiell-föderalistischen System"

Reif versucht einen Umweg, um das Problem der fehlenden soziopolitischen Strukturen zu vermeiden oder zu minimieren und um gleichzeitig eine bedeutsame Rolle dem EP zu zuschreiben (¹²⁴). Dafür richtet er die Aufmerksamkeit auf den Unterschied zwischen Parlamentarismus und Föderalismus. Daraus ergeben sich zwei mögliche Modelle für die Erweiterung der Zuständigkeiten des EP.

¹¹⁹) W. Wallace (1994) S.49. Ähnlich dafür Sidenius (1999) und Grabitx u.a. (1988) S.640.

¹²⁰) Lodge (1989) S.52-53.

¹²¹) Lehmkuhl (2000) S.2, aufgrund Kohler-Koch (2000) S.5.

¹²²) Lehmkuhl (2000).

¹²³) Armingeon (1993) S.266. Ähnlich dafür Eising/Kohler-Koch (1994).

¹²⁴) Reif (1992). Ähnlich Decker (2001) ab S.36.

Das eine ist das "parlamentarische Modell", in dem die "Regierung" der EU vom Europäischen Parlament abhängig sei. Bis Anfang der 90er Jahre schienen die meisten Befürworter des EP und dieses selbst sich für das parlamentarische Modell zu entscheiden. Diese Position erwies sich jedoch als anfällig für Kritik⁽¹²⁵⁾. Hier stünde das EP vor der im Vergleich zu seinem heutigen Zustand schwierigen Aufgabe, höhere Fraktionsdisziplin aufzuweisen. Eine solide Mehrheit sollte nicht nur eine Regierung herstellen, sondern sie auch bei der Auseinandersetzung mit der Opposition und beim Gesetzgebungsprozeß, auch in der "föderalen Kammer" (dem Rat), ständig und mit Erfolg verteidigen und unterstützen⁽¹²⁶⁾. Für eine solche Aufgabe erscheint das Europäische Parlament heute besonders schwach, weil die Europarteien, welche die Fraktionsdisziplin sichern und die Konfiguration "Regierung-Opposition" auf jeder Ebene des EU-Systems herstellen sollten, nicht dafür reif sind⁽¹²⁷⁾. Wie schon gesagt, fehlt es an einem "demokratischen Unterbau" (Parteien, Verbänden und Medien), "der eine solche Regierung hervorbringen und legitimieren könnte ... Eine parlamentarisch verantwortliche Kommission würde die bestehenden Strukturen der europäischen Politik daher zwangsläufig überfordern"⁽¹²⁸⁾. Eine weitere Einschränkung des parlamentarischen Modells für die Gemeinschaft besteht darin, daß nicht vorgesehen ist, daß ein "Staatsoberhaupt" der EU das Europäische Parlament auflösen darf, was im parlamentarischen System üblich ist. Bei Regierungskrisen könnte dieses Fehlen zu einer Machtücke führen⁽¹²⁹⁾.

Die zweite Möglichkeit sieht ein "präsidentiell-föderalistisches Modell" vor, in dem die "Regierung" unabhängig vom Parlament ist. Das Modell erfolgt aus der Betrachtung der Rolle des Parlamentes im präsidentiellen System. Dies wäre ein Parlament "mit vollem Legislativ- und Haushaltsrecht, aber ohne die Aufgabe, eine Regierung zu tragen, und daher auch ohne intensiven Druck zur Fraktionsdisziplin"⁽¹³⁰⁾. Offensichtlich entspricht ein solches Modell der Rolle des Parlamentes in dem Paradebeispiel des Föderalismus, in den USA⁽¹³¹⁾. Tatsächlich sind die Fraktionsdisziplin und die Strukturierung der Parteien in den Vereinigten Staaten besonders schwach im Vergleich zu den Parteien der westeuropäischen Demokratien. Daher würden sich für das EP, seine Fraktionen und seine Strukturen, weniger Ansprüche ergeben.

¹²⁵⁾ Reif (1992) S.44.

¹²⁶⁾ Ebd. S.44-45.

¹²⁷⁾ "Eine europäische Demokratie kann sich nur in sehr geringem Maß auf ein europäisches Parteiensystem stützen" (Jachtenfuchs (2000b) S.15).

¹²⁸⁾ Decker (2001) S.36, vgl. auch Decker (2000). Zu unterstreichen ist hier, daß diese beiden Verteidiger der Möglichkeiten des EP, Legitimität für die EU zu schaffen, sich mit dieser Argumentation stark an die Argumentationslinie der Skeptiker annähern.

¹²⁹⁾ Reif (1992) S.44. In diesem Sinne schlägt Premierminister Frankreichs Jospin am 28. Mai in Paris vor, daß der Europäische Rat das Recht erhält, das EP "auf Vorschlag der Kommission oder der Mitgliedstaaten aufzulösen" (Nach der Website der französischen Premierministers ("www.premier-ministre.gouv.fr")).

¹³⁰⁾ Ebd. Ähnlich dazu Decker (2001) S.36-37 und Hix (1997). Vgl. auch Decker (2000).

¹³¹⁾ Reif nennt auch die Schweiz, ein anderes in der Literatur häufig erwähntes Beispiel eines erfolgreichen Förderungsprozesses. Vgl. auch Hix (1996) S.311.

Das zweite Modell entspreche der schon geschilderten Strategie des "dualen Modells" und des kleinen Schrittes, weil es u.a. den Rat nicht zu einer zweiten Stelle im gemeinschaftlichen Entscheidungsprozeß degradieren würde (¹³²). Schon in der Zeit, in der Maastricht vorbereitet wurde, hätte das "präsidentiell-föderalistisches Modell" das "parlamentarische" als Grundlage der Vorstellungen ersetzt, die eine Verbesserung der Lage des EP forderten (¹³³). So wird auch gesagt, daß die Reformvorschläge von Weidenfeld und seinen Mitarbeitern dazu tendieren, einem "föderativ organisierten semipräsidentiellen System" zu ähneln. Hierin bemerkt Merkel, daß "dies ... möglicherweise ein strategisches *sine qua non* für alle substantiellen institutionellen Reformen in der EU" sei (¹³⁴).

Schon Ende der 80er Jahren wurde vorgeschlagen, daß das übliche föderale Modell für die weitere Entwicklung des EP nachgeprüft werden sollte. Hier wurde das Konzept vom "Mitgestalter" entwickelt. Damit ist gedacht, daß das EP mehr zu einem schwachen "Forum" werden kann, ohne aber ein rein föderales Modell anzunehmen (¹³⁵). Es handelt sich dabei weder darum, daß das EP die gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse als legislative oder regierungsfähige Macht dominiert, noch darum, daß das EP nur mit repräsentativen Aufgaben und Beratungskompetenzen ("Forum") ausgestattet bleiben sollte. "Es wird ihm langfristig möglich sein, sich die Macht mit dem Rat zu teilen" (¹³⁶). Damit sei es erforderlich, die Befugnisse des EP im Bereich der Gesetzgebung, des Haushaltsverfahrens und der Wahl europäischer Funktionsträger zu verstärken (¹³⁷). Die danach erfolgten Reformen durch Maastricht und Amsterdam bewegen sich in dieser Richtung.

Um die wachsende Bedeutung des EP mit einer "Realanalyse" zu deuten, ergreift Wolfgang Wessels einen "Katalog parlamentarischer Funktionen, der die spezifischen Bedingungen des EU-Systems berücksichtigt" (¹³⁸). In diesem Katalog wurden die Funktionen eines Parlamentes in modernen Gesellschaften theoretisch geschildert und für das Europäische Parlament in drei Bereichen angepaßt: Politikgestaltungs-, Systemgestaltungs- und Interaktionsfunktion. In bezug auf Politikgestaltung ist die Bewertung der Entwicklung seit der EEA von Wessels deutlich positiv: "Zumindest in zentralen Wahl- und Legislativverfahren bei wichtigen Politikfeldern der Europäischen Gemeinschaft wird das EP zu einem dem Rat weitgehend gleichgestellten Organ". Im Hinblick auf die Systemgestaltungsfunktion, d.h. auf die Rolle des EP als "Vertragsarchitekt", bemerkt

¹³²) Wie es zum Beispiel in der Argumentation von Decker zu finden ist (Decker (2001) S.36-37).

¹³³) Reif (1992) S.44.

¹³⁴) Merkel (1999) S.33.

¹³⁵) Vgl. dazu die Arbeiten der "Trans European Policy Studies Association" (TEPSA (1989)), an der Institute aus fast allen EU-Mitgliedstaaten teilgenommen haben.

¹³⁶) TEPSA-Forschungsgruppe (1989) S.34-38.

¹³⁷) Erberich (1994) S.228. TEPSA-Forschungsgruppe (1989) S.37.

¹³⁸) W. Wessels (1999) S.339. Als Grundlage solches Katalogs gelten die Untersuchungen von Grabitz u.a. (1988).

Wessels aber, daß bei Vertragsänderungen die Mitgliedstaaten die ausschließlichen "Herren der Verträge" bleiben (¹³⁹).

Mit der Interaktionsfunktion werden die Beziehungen zwischen Abgeordneten, Bürgern und intermediären Gruppierungen beschrieben, nicht zuletzt, "um die Frage der Legitimität des EP und damit der gesamten EU zu thematisieren" (¹⁴⁰). Hier ist der dominierende Eindruck "ein blasses Profil". "Wenn auch das Medienecho zunimmt und die Bemühungen seitens nationaler Verwaltungen und Verbände um Kontakte mit Parlamentariern nachhaltig gestiegen sind, so waren und sind doch in den europäischen und noch mehr in den nationalen Debatten um zentrale Vorgänge in der EU die Stimmen der europäischen Abgeordneten selten von nachhaltiger Bedeutung" (¹⁴¹).

1.4. Das europäische Parlament als Symbol von Identität

Wenn das EP in einem neuen Katalog von Funktionen nicht die volle Verantwortlichkeit der "Regierung" der EU tragen sollte, bleibt die Frage offen, wie die europäische Regierung im von Reif vorgeschlagenen "präsidentiell-föderalistischen Modell" gewählt werden sollte. Die Frage wird von Reif an der Stelle nicht geklärt. Eine Möglichkeit wäre die direkte Wahl des Präsidenten der Kommission durch den europäischen Bürger (¹⁴²), wie in der neusten Debatte zur institutionellen Reform der EU wiederholt wurde (s.o.). "Die Direktwahl des Kommissionspräsidenten wäre zwar ein gewaltiger Reformschritt, würde aber an der Grundstruktur des vorhandenen Systems zunächst nichts ändern. Insbesondere auf der parlamentarischen Seite bliebe alles beim Alten" (¹⁴³). Diese Möglichkeit wird auch von Hix vorgeschlagen, um eine "politisch verantwortliche" europäische Regierung entstehen zu lassen, die das EP nicht so unter Druck setzt und die Europawahlen von dem Kreis der "Nebenwahlen" befreit (¹⁴⁴).

Immerhin erkennt Hix, daß alle seine Vorschläge gegen eine Tatsache stoßen: Sie würden eine Politisierung des Amtes des Präsidenten der Kommission bedeuten, "which the national governments probably do not want" (¹⁴⁵). Deswegen betrachtet er auch die Möglichkeiten eines Wahlkollegiums oder von Wahlmännern, nach dem US-Modell, aber er beharrt darauf, daß es sich um ein "partiell" präsidentielles Modell handelt. "I use the word 'partial' to reiterate that executive power would still be shared with the national governments (that the EU would have a 'dual executive'), and hence that the consociational (non-majoritarian) part of the EU executive would remain intact, to counterbalance the natural majoritarian tendency of a direct election of the Commission President" (¹⁴⁶).

¹³⁹) W. Wessels (1999) S.340.

¹⁴⁰) Ebd. S.339.

¹⁴¹) Ebd. S.340.

¹⁴²) Merkel (1999) S.35. Vgl. dazu Bogdanor/Woodcock (1991) und Boyce (1993).

¹⁴³) Decker (2001) S.37.

¹⁴⁴) Hix (1997) S.8-9.

¹⁴⁵) Ebd.

¹⁴⁶) Ebd. S.9 und Fn.5.

Die Fürsprecher des Zweikammermodells neigen aber zu einer Teilnahme des EP an Verfahren. Seinerzeit hatte die Europäische Strukturkommission eine zwischen Rat und EP gleichmäßig verteilte Verantwortung bei der Entstehung der "europäischen Regierung", als eine konsequente Entwicklung des dualen Modells, vorgeschlagen ⁽¹⁴⁷⁾. Reif selbst scheint eher das parlamentarische Modell zu bevorzugen, wenn er vorschlägt, die Europawahl "genauso" in eine indirekte Regierungswahl umzuwandeln, "wie es Parlamentswahlen in den Mitgliedstaaten sind" ⁽¹⁴⁸⁾. Und ebenso forderte auch die Europa-Kommission im Rahmen der Regierungskonferenz 2000, "den Kommissionspräsidenten aus der Mitte des Parlamentes ... als Spitzenkandidat eines europäischen Parteienzusammenschlusses bei den Europawahlen" wählen zu lassen ⁽¹⁴⁹⁾.

Der zentrale Punkt scheint hier zu sein, daß Reif, Weidenfeld und die Europa-Strukturkommission erkennen, daß die Verbindungen zwischen der Bevölkerung und der Europapolitik schwach sind, was auch mit dem Fehlen einer "europäischen Öffentlichkeit" zu tun hat ⁽¹⁵⁰⁾. Deswegen suchen sie ein Element der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft, das als Symbol benutzt werden könnte, um Aufmerksamkeit, Engagement, Akzeptanz und eventuell auch Loyalität der Bevölkerung zu gewinnen ⁽¹⁵¹⁾. Dieses Element könnte der Kommissionspräsidenten sein ⁽¹⁵²⁾, aber es geht insbesondere um das EP, das als Vertreter der Völker Europas Identität zwischen der EU und den Bürgern und auch zwischen den Bürgern selbst fördern und herstellen könnte ⁽¹⁵³⁾. So bewertet Scharpf die möglichen positiven Auswirkungen der Umwandlung der Europawahlen zu einer Wahl des Kommissionspräsidenten: "It would also focus public attention in all members states on the competition for highly visible European office, and it would put European issues on the agenda of the European election campaign" ⁽¹⁵⁴⁾.

Hieraus ergibt sich aber eine verfassungstheoretische Problematik: "Der 'pouvoir constitué' - das Europäische Parlament - soll paradoxerweise dazu beitragen, daß ein europäischer 'pouvoir constituant' sich herausbildet, der ja erst die konstituierten Gewalten legitimieren kann" ⁽¹⁵⁵⁾. Merkel unterstreicht sogar, daß die Problematik durch eine

¹⁴⁷⁾ Weidenfeld (1994) S.38. Ähnlich dafür Nentwich/Falkner (1997) S.4-6.

¹⁴⁸⁾ Reif (1992) S.49. Der Anlaß dafür ist das Beteiligungsrecht des EP an der Bildung der Kommission.

¹⁴⁹⁾ Weidenfeld u.a. (2000) S.18.

¹⁵⁰⁾ Ebd. und Reif (1992) S.45-48 (vgl. Kapitel III).

¹⁵¹⁾ Reif (1992) S.49 und Weidenfeld u.a. (2000) S.18. Vgl. zum Beispiel die Überlegung des deutschen Bundespräsidenten Johannes Rau (am 4. April in Straßburg): "Ein so gestärktes Parlament mit zwei Kammern und eine Kommission, die demokratisch besser legitimiert ist, kann der europäischen Idee neue, entscheidende Impulse geben. Die Bürgerinnen und Bürger Europas werden sich stärker für das interessieren, was in Brüssel, in Straßburg und in Luxemburg passiert, und sie werden sich auch dann stärker damit identifizieren, wenn sie mit einzelnen Entscheidungen nicht einverstanden sind ... Die Reform der europäischen Institutionen würde auch dazu beitragen, daß eine breitere europäische Öffentlichkeit wächst", Zitat nach "www.europa-digital.de".

¹⁵²⁾ Decker (2001) S.37.

¹⁵³⁾ Die Bedeutung eines Parlamentes als Vertreter der Bürger ist der Bevölkerung einfacher zu vermitteln. Dies erklärt, warum das EP normalerweise das höchste Ansehen unter den Institutionen der Gemeinschaft genießt. Vgl. dazu die Antworten der Befragten des Eurobarometers im Kapitel IV.

¹⁵⁴⁾ Scharpf (1998) S.7, Fn.6.

¹⁵⁵⁾ Merkel (1999) S.35.

vorsichtige, Schritt für Schritt eingeführte Kompetenzausweitung entschärft werden kann (¹⁵⁶). Aber es geht nicht darum, ob das EP sich als ein Parlament nach nationalstaatlichem Modell mit Unterstützung eines Parteiensystems entwickeln könnte, sondern ob das EP und die Europawahlen als supranationales Element der Gemeinschaft und jenseits der "Repräsentation von Teilinteressen" im Rat instrumentell benutzt werden könnten, um Legitimität für die Integration zu schaffen.

Hier geht Reif davon aus, daß die neofunktionalistische Strategie diese Aufgabe nicht ausreichend bewirkt hat (¹⁵⁷). Wenn die Parlamente durch die Exekutive, Bürokratien und Spezialisten mehr und mehr ihre ursprünglichen Funktionen verlieren, wird ihre symbolische Funktion noch wichtiger. "Any Parliament, but the EP in particular, is a symbol for representing the people. In a complex society and a highly abstract organization such a symbolic role is of prime importance" (¹⁵⁸).

Deswegen rahmt Bieber die Verstärkung des Europäischen Parlamentes in einem allgemeinen Prozeß ein: "Democracy cannot only consist of bits and pieces, of a 'mosaic' of legitimizing factors. It needs ... institutions, which also serve as symbols for the identity. A directly elected Parliament with legislative powers fulfils such a role as generator of identity" (¹⁵⁹). Daher plädiert er für eine kohärente Verbesserung der Lage des Europäischen Parlamentes, weil es seinen "*symbolic value*" ohne bestimmte Kompetenzen nicht erreichen könnte (¹⁶⁰). Ähnlich verteidigt Classen die Notwendigkeit, "das unitarisierende Element in der europäischen Rechtsetzung" zu verstärken. "Dies wiederum setzt eine weitere Stärkung des EP voraus" (¹⁶¹). Ohne solche Stärkung könnte das EP nicht seine Funktionen als "Mitgestalter" und auch nicht die als Symbol der Gemeinschaft spielen. Das wurde von Grabitz et al. als der "Teufelskreis der Machtlosigkeit" für das Europäische Parlament dargestellt, der die Möglichkeiten zur Wahrnehmung der Interaktionsfunktion beschränkt: Aufgrund mangelnder Entscheidungsfähigkeit bleibe das Europäische Parlament irrelevant für Wähler und Gruppen; aufgrund des Desinteresses der Bevölkerung und intermediärer Gruppen bleibe die Mobilisierungsfähigkeit des Europäischen Parlamentes schwach; daher bleibe das Europäische Parlament unbedeutsam für die anderen Organe der Gemeinschaft,

¹⁵⁶) Ebd. S.34-35.

¹⁵⁷) Reif (1992) S. 51.

¹⁵⁸) Bieber (1991) S.177. In bezug auf diese Bedeutung nationaler Parlamente in moderner Gesellschaft vgl. Raunio/Hix (2000) S.150.

¹⁵⁹) Bieber (1991) S.165. Mit dem "Mosaik" meint er die Zuständigkeiten des EP, aber auch die indirekte demokratische Rückkopplung der gesamten Struktur der EU.

¹⁶⁰) Ebd. S.176-177. Aber der Punkt kann auch in einer "symbolischen Politik" liegen, in der die Forderungen nach mehr Befugnissen für das EP nur als ein strategisches Mittel von nationalen Regierungen oder von anderen Institutionen der Gemeinschaft benutzen werden könnten, um mehr Akzeptanz der Bevölkerung für die Integration oder für bestimmte, weniger populäre Integrationsschritte, zu gewinnen (Vgl. dazu Bellers/Häckel (1990) S.299, Bühl (1995) S.146 und Zellentin (1992)).

¹⁶¹) Classen (1994) S.255.

was eine Kompetenzerweiterung des Parlamentes erschwert. Die Autoren kommen immerhin zu dem Schluß, daß der Kreis durch Kompetenzerweiterung durchbrochen werden soll⁽¹⁶²⁾.

Aber die Entwicklung bis heute widerspricht teilweise diesen Annahmen. In bezug auf das "politisch-pädagogische Ziel"⁽¹⁶³⁾, das mit der ständigen Steigerung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlamentes verfolgt werden sollte, wird zum einen konstatiert, daß die Beteiligung an EP-Wahlen von 62,8% 1979 und 59,1% 1984 bis auf 49,9% im Juni 1999 kontinuierlich abgenommen hat. In diesem Sinne bemerkt Lodge, daß die Fehler der Effektivität des EP nicht im Bereich seiner Kompetenzen oder seines Engagements liegen, sondern im der "Sichtbarkeit" (*visibility*) seiner Arbeit fallen⁽¹⁶⁴⁾.

Zum zweiten wird beklagt, daß sich mit der Kompetenzerweiterung auch die Zahl der möglichen Verfahren für die Entscheidungsfindung in der EU vergrößert hat, was in einer "zunehmenden Komplexität" des Entscheidungssystems der Gemeinschaft endete⁽¹⁶⁵⁾. Es bestehen ungefähr 22 verschiedene Verfahren nur für EG-Materien, was vom Vertrag von Amsterdam im wesentlichen nicht verändert wurde⁽¹⁶⁶⁾. Die Stärkung des EP schaffe keinen Parlamentarismus in der EU, sondern füge "lediglich" dem Verhandlungssystem von Kommission und Mitgliedstaaten einen neuen Spieler hinzu "und macht die Entscheidungsfindung so noch problematischer"⁽¹⁶⁷⁾. Dies hat zu einer noch größeren Intransparenz beigetragen, die nicht nur die Bevölkerung umfaßt, sondern auch große Teile der politischen Klasse der Mitgliedstaaten, die nicht EG-Spezialisten sind. Damit sei ein weiterer Schritt zur Entlegitimierung der Gemeinschaft erfolgt⁽¹⁶⁸⁾.

Weidenfeld führt die Frustration darauf zurück: "Sein originärer Zuständigkeitsbereich (des EP) ist für den Bürger nur schwer erkennbar. Trotz eines erheblichen Bedeutungszuwachses ist es dem EP verhältnismäßig selten gelungen, in den Fokus der europäischen Medienberichterstattung zu gelangen und sich als Vertreter der europäischen Bürger zu präsentieren"⁽¹⁶⁹⁾. Und die Zukunft bringt wegen der geplanten Erweiterung noch mehr Schwierigkeiten: Neue Mitgliedländer mit neuen Bevölkerungen, in denen das Zusammengehörigkeitsgefühl noch wachsen soll⁽¹⁷⁰⁾. Und auch wenn die Möglichkeit der "verstärkten Zusammenarbeit" (Art. 43 EUV) einen Kerngruppe von Mitgliedern helfen könnte, in bestimmten Bereichen die Integration zu vertiefen, ist es besonders schwer sich

¹⁶²⁾ Ebd. S.640-643.

¹⁶³⁾ Steffani (1995) S.36.

¹⁶⁴⁾ "The relative invisibility of the EP's amendments and the EP's success in securing their adoption means that it is difficult to argue that they have enhanced either public perceptions of the EP's effectiveness or democratic legitimacy" (Lodge (1994) S.32-33).

¹⁶⁵⁾ Läufer (1995c) S.126.

¹⁶⁶⁾ W. Wessels (1999) S.347. Vgl. eine Übersicht dazu in Europäische Kommission (1995) S.82-85. Der Amsterdamer Vertrag hat die Prozeduren um eines verringert.

¹⁶⁷⁾ Jachtenfuchs (2000) S.12-13.

¹⁶⁸⁾ Reif (1992) S.44-45 und S.48-49. Schon Grabitz u.a. haben 1988 unterstrichen, daß nicht nur Partizipation und Kontrolle, sondern auch Transparenz zu einer "Demokratisierung" der Gemeinschaft gehört, was heute und seit Maastricht auch ständig gefordert wird (Grabitz u.a. (1988)).

¹⁶⁹⁾ Weidenfeld (2000) S.35.

¹⁷⁰⁾ Scharpf (1998) S.7.

vorzustellen, wie ein Parlament Bürger aus den verschiedenen Ebenen der Integration "abgestuft" vertreten könnte (¹⁷¹).

2. Erörterung der demokratischen Bedeutung des Europäischen Parlaments

Neben fehlenden soziopolitischen Strukturen, die die Arbeit des Europäischen Parlamentes unterstützen sollten, bestehen auch Zweifel daran, ob das Europäische Parlament der EU eine legale Legitimation liefern kann (¹⁷²). Im Grunde genommen wird hier beklagt, daß auf europäischer Ebene kein Staatsvolk existiert, das dem EP Legitimität erteilen könnte (s.o.). Eine Argumentation zugunsten der Legitimität des EP besteht darin, daß das Europäische Parlament durch "mehrere staatsrechtlich verfaßte Völker" gebildet ist, d.h. die Beherrschten sind keine "beliebige Bevölkerung", sondern in bestimmten "Strukturen" (den Nationalstaaten) organisiert (¹⁷³). Eine solche Konstruktion kann nach Classen erfolgen, wenn "mehrere Völker gemeinsam bestimmte Probleme bewältigen wollen und sich so zu einer Schicksalsgemeinschaft zusammenschließen". Dann dürften sie "unmittelbar, also außerhalb der jeweiligen staatsrechtlichen Verfaßtheit, in einer gemeinsamen Repräsentation" vertreten sein. Classen vergleicht dies mit der Gestaltung der BRD. Das Staatsvolk ist direkt im Bundestag repräsentiert, aber über die Bundesländer im Bundesrat auch indirekt vertreten. Außerdem verfügt ein anderes Organ, wie die Bundesversammlung, über eine "gemischte Legitimation" (direkt und indirekt) (¹⁷⁴). Weiler u.a. vertreten dieselbe Argumentationslinie und schlagen vor, das Staatsvolkskonzept nicht auf ethno-kulturelle Homogenität zu gründen, sondern auch die Möglichkeit zu betrachten, daß eine "*polity*" mit legitimiertem Entscheidungssystem und demokratischer Autorität auch jenseits staatlicher Konzepte gesehen werden kann (die Integration sollte nicht mehr in staatlichen Kategorien gedacht werden). Bei der EU handele sich im Gegenteil um "an entity with a simultaneous multiple identity" (¹⁷⁵).

Die Kritiken an den Möglichkeiten des EP, Legitimität für die EU zu liefern, gründen sich auch auf zwei weitere angebliche Mankos in seiner Konstituierung, die häufig nach juristischen und nach demokratisch-theoretischen Ansichten kritisiert werden, die hier genauer analysiert werden: Das Fehlen eines gemeinsamen Wahlrechts für das Verfahren in jedem Mitgliedsland (¹⁷⁶) und die ungleiche Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten im

¹⁷¹) Zu bemerken ist aber hier, daß "es aus der Sicht vieler keine Alternative zu dem bisher eingeschlagenen Weg (der Erweiterung) gibt" (Busse (2000) S.9).

¹⁷²) Erberich (1994) S.223-227.

¹⁷³) Classen (1994) S.247.

¹⁷⁴) Ebd. S.248.

¹⁷⁵) Weiler u.a. (1995) S.15-16. Die Autoren richten sich stark gegen die Begründung der Demokratie auf der Voraussetzung einer Nation, die die demokratische Regelung legitimieren sollte.

¹⁷⁶) Schacht Schneider u.a. (1993) S.755 und Huber (1992) S.369. Vgl. auch A. Weber (1993) S.327 und 329 (Zitat nach Classen (1994) S.249).

Europäischen Parlament (¹⁷⁷). Beide Punkte könnten rein politische Auswirkungen haben, insbesondere wenn dem Europäischen Parlament weitere Zuständigkeiten übertragen würden. Die angeblichen Mängel würden einen Schaden des Prinzips der formalen Gleichheit der Bürger bedeuten. Nach dem Fehlen einer verhältnismäßigen Vertretung haben die Bürger größerer Staaten, insbesondere die Deutschen, nicht dieselbe Chance wie kleinere Mitgliedstaaten, ihre Interessen im Europäischen Parlament zu repräsentieren. Hinzu kommt, daß das Wahlrecht für die Europawahlen nicht in allen Ländern gleich ist. Dadurch haben die Bürger verschiedener Länder, insbesondere wenn sie eine kleine Partei wählen wollen, ganz unterschiedliche Chancen, ihre Meinung im Parlament zu repräsentieren (¹⁷⁸). Das Fehlen beider Aspekte würde einen weitreichenden Kompetenztransfer an das Europäische Parlament nicht zulassen (¹⁷⁹).

2.1. Das Fehlen eines einheitlichen Wahlrechtes

Im wesentlichen ist das Wahlsystem in fast allen Ländern mehr oder weniger ein Proportionalsystem. Aber es bestehen in jedem Land unterschiedliche und beträchtliche Regelungen sowohl im aktiven als auch im passiven Wahlrecht (¹⁸⁰). Bieber verteidigt die Existenz von verschiedenen Wahlrechtssystemen, weil für ihn das Prinzip der Repräsentation von symbolischer Natur ist (¹⁸¹). Was die Menschen als repräsentativ empfinden, ist von Land zu Land verschieden. Das entspreche den kulturell geprägten Aspekten der Legitimität. Deswegen muß jedes Land ein an seine Tradition angepaßtes System verwenden, das von der jeweiligen Bevölkerung als "repräsentativ" betrachtet und darüber hinaus als legitim beurteilt wird. In diesem Sinn gehöre das Wahlsystem zu den flexiblen Merkmalen einer Demokratie. Classen ergänzt diese Argumentation und bezieht sie auf das Thema des dualen Modells: Das Europäische Parlament ist durch verschiedene Wahlrechtstraditionen zustande gekommen, weil es 15 Völker und nicht nur eines vertreten muß. "Eine demokratische Legitimation des EP ist also (deswegen) nicht prinzipiell ausgeschlossen. Die Art seiner Legitimation spiegelt vielmehr die eingangs angesprochene Doppelnatur der EG wider" (¹⁸²). Aber Classen fügt hinzu, daß ein einheitliches Wahlrecht die Tragfähigkeit der Gemeinschaft "erheblich verbessern" würde. Das erscheint als ein Widerspruch, als ein "Nein-Aber-Ja-Argument". Im Gegensatz dazu meint Bieber, daß die Anforderung nur ein legaler Charakter ohne politische Auswirkung bedeutet: Das einheitliche Wahlrecht war im Vertrag vorgesehen (¹⁸³).

¹⁷⁷) So Steffani (1995) ab S.38. Vgl. auch Decker (2001) S.36.

¹⁷⁸) Ein Beispiel dafür ist die Diskussion über die Effekte der nationalen Sperrklauseln in Jasmut (1995) S.143-148.

¹⁷⁹) Vgl. dazu Huber (1992) ab S.362.

¹⁸⁰) W. Wessels (1999) S.340. Kritisch darüber Huber (1992) S.369, Schachtschneider u.a. (1993) S.755 und A. Weber (1993) S.327.

¹⁸¹) Bieber (1991) S.170.

¹⁸²) Classen (1994) S.249.

¹⁸³) Inzwischen ist die Anforderung geändert. Der Vertrag von Amsterdam hat zusätzlich angeführt, daß die Wahlen auch "im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen" sein dürften (Art. 190 neu EGV).

Bieber argumentiert weiter, daß ein einheitliches Wahlsystem nicht nötig sei, weil jede mögliche Variation des Wahlsystems keinen Einfluß auf die Zahl der Vertreter eines jeden Landes habe. Das Gewicht einer jeden Nation im EP bleibt immer unberührt. Das Argument beinhaltet indirekt eine wichtige Frage: Was wird eigentlich im Europäische Parlament repräsentiert? ⁽¹⁸⁴⁾. Hier konkurrieren die zwei Elemente der Doppelnatur der Integration, aus denen zwei Konfliktlinien für die Europaabgeordneten resultieren: die Trennung nach Nationalität und die ideologischen Konflikte, die in Europa vor langer Zeit entstanden sind.

Nach dem Vertrag werden im Europäischen Parlament "die Völker" repräsentiert und darauf gründen sich die Argumente von Bieber und Classen. Bieber fügt hinzu, daß neben der nationalen Repräsentationstradition auch das Gewicht jeder Bevölkerungsgruppe respektiert werden sollen, d.h. nationale Trennungen sollen im Europäischen Parlament erhalten bleiben. Aber die Abgeordneten ordnen sich in ideologische, supranationale Fraktionen, nach "Parteifamilien" und nicht nach Nationen ein, d.h. es wird angenommen, daß die ideologischen Trennungen oder Konfliktlinien (*cleavages*) sich uniform über nationale Grenzen hinaus ausdehnen ⁽¹⁸⁵⁾. Eberich bemerkt dazu, daß "dies ... grundsätzlich als ein Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen (ist). Da nur auf diese Weise langfristig die Herausbildung europäischer Allgemeininteressen *frei von nationalen Egoismen* möglich wird" ⁽¹⁸⁶⁾. Aber wenn der Anordnung der ideologischen Fraktionsbildung Folge geleistet würde, würde sich das Fehlen eines einheitlichen Kriteriums der Repräsentation besonders gravierend auswirken. Ohne es würde das Ausmaß jeder Gruppen von Land zu Land in verschiedenen Formen verzerrt. Später werde ich analysieren, daß noch mehrere Konfliktlinien die Zusammensetzung der Europaabgeordneten trennen, in denen die nationale nicht unbedeutsam ist.

Dennoch stellt sich die Frage, was im Europäischen Parlament idealerweise repräsentiert werden sollte. Nach dem Modell des Zweikammersystems ⁽¹⁸⁷⁾ sollte das Europäische Parlament die europäischen Bürger vertreten. Daraus ergibt sich, daß sich die Interessen- und Wertkonflikte, die die Bevölkerung trennen, im EP widerspiegeln sollten. Dementsprechend sollten die Interessen der Nationen im Rat wahrgenommen werden. Daraus ergibt sich wiederum die Bedeutsamkeit eines einheitlichen Wahlsystems für die Entstehung des Europäischen Parlamentes. Aber es ist anzunehmen, daß trotz der ideologischen Trennung in der Zusammensetzung des Parlamentes die nationalen Elemente immerhin die größere Bedeutung haben ⁽¹⁸⁸⁾. In der Tat sind die Abgeordneten nationale Repräsentanten oder nach

¹⁸⁴⁾ Wenn man weiß, was repräsentiert werden soll, kann man besser überdenken, mit welchen Regeln dies besser repräsentiert werden kann.

¹⁸⁵⁾ Gaffney (1996) S.16. Zum Begriff der "Parteifamilien" vgl. von Beyme (1985) S.29-136 und zu den "*cleavages*" Lipset/Rokkan (1967). Nach Lipset/Rokkan teilen die westeuropäischen Länder ein bestimmtes Muster der Entwicklung der Konfliktlinien.

¹⁸⁶⁾ Erberich (1994) S.224 (meine Hervorhebung).

¹⁸⁷⁾ Welches Bieber verteidigt (s.o.).

¹⁸⁸⁾ Gaffney (1996) S.16.

Nationen gewählt⁽¹⁸⁹⁾, die aber eine supranationale europäische Gesinnung zu verfolgen versuchen⁽¹⁹⁰⁾. Dies ist ein neuer Ausdruck der widersprüchlichen Lage des EP. Es leidet unter der Spannung zwischen supranationalen und rein nationalen Faktoren, und gleichzeitig zwischen den föderalen und dem neofunktionalistischen Vorstellungen von Supranationalismus.

2.2. Die ungleiche Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament

Die Kritik richtet sich an dieser Stelle gegen die Verteilung der Anzahl der Abgeordneten des EP für alle Mitgliedstaaten, denn sie entspricht nicht der Bevölkerungsgröße. Diese Ungleichwertigkeit der Wählerstimmen sei eine Verletzung gegen einen "elementaren Grundsatz moderner parlamentarischer Demokratien"⁽¹⁹¹⁾. Nach dem heutigen Zustand vertritt ein deutscher Europaabgeordneter ca. 828.000 Wähler, ein Italiener etwa 661.000, wohingegen die Europaabgeordneten von Irland, Dänemark oder Belgien etwa 247.000, 331.000 oder 408.000 Wähler vertreten. So ist das Stimmengewicht eines Belgiens genauso groß wie das von ca. zwei Deutschen oder 1,6 Italienern oder eines "halben" Irlands (0,6)⁽¹⁹²⁾.

Daraus hat man die Folgerung abgeleitet, daß, solange ungleiche Vertretungen bestehen, das Europäische Parlament keine Befugnis eines echten Parlaments bekommen sollte. Da ein gleiches Stimmrecht ein "unverzichtbares Demokratiegebot" ist, kann eine Stärkung der Befugnisse des EP "ohne eine gleichzeitige Egalisierung des Stimmrechtes der EU-Bürger jedoch nicht zur angestrebten Verwirklichung von Demokratie in der EU führen". Der Ausbau des Demokratiedefizits durch die Verstärkung des Rechts des EP würde zu einer Minderung der Demokratie für die Bürger führen⁽¹⁹³⁾.

Nach Steffani habe der Maastrichtvertrag mit der Einführung des Begriffes "Unionsbürgerschaft" eine Gleichheit des Bürgerrechtes gefordert, nicht jedoch gleiches Stimmrecht. Immerhin seien die "Völker der Gemeinschaft" im Europäischen Parlament vertreten und nicht ein gleichberechtigter "Unionsbürger" oder ein "europäisches Volk". Darüber hinaus folge die Verteilung von Abgeordnetensitzen einem "Machtkalkül einer als 'angemessen' erachteten Proportionalität. ... Die Relationen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten wurden vielmehr politisch festgesetzt"⁽¹⁹⁴⁾. Solch ein Zustand wird von Classen gerechtfertigt. Zuerst bemerkt er, daß die formale Gleichheit der Staatsbürger nur auf der Ebene "*eines*" Volkes angewendet werden kann: Darüber hinaus soll sie auf europäischer

¹⁸⁹⁾ Hoffmann (1994) S.19. Erberich (1994) S.223-224.

¹⁹⁰⁾ Jasmut (1995) S.274.

¹⁹¹⁾ Weidenfeld u.a. (2000) S.19.

¹⁹²⁾ Das Nizza-Abkommen hat die Unterschied zwischen großen und kleinen Länder verringert. Beispielweise ist die Rate zwischen vertretenen Bürgern aus Deutschland und aus Irland von 3,35 auf 2,69 zurückgegangen.

¹⁹³⁾ Steffani (1995) S.38. Dazu auch Huber (1992) S.363 und Schachtschneider u.a. (1993) S.755.

¹⁹⁴⁾ Steffani (1995) S.38-39.

Ebene "zu praktischer Konkordanz" mit der Gleichheit zwischen den Staatsvölkern gebracht werden ⁽¹⁹⁵⁾. Nach dieser Ansicht ist die ungleiche Verteilung der Sitze nicht nur unproblematisch, sondern ist im Gegenteil "funktionsadäquat", weil sie beide Prinzipien in Verbindung bringt ⁽¹⁹⁶⁾.

Aber der Punkt wird von Steffani noch unterstrichen, um ein "Demokratiedilemma" für die EU herzustellen: Eine Überwindung des demokratischen Defizits der Integration durch eine Erweiterung der Entscheidungskompetenz des EP verletzt das demokratische Prinzip der Gleichheit der Wahl für die Bürger der Mitgliedsländer. Aber solange das sogenannte "Wir-Gefühl" nicht entstanden sei, darf und kann das Parlament nicht nach der Prämisse des gleichen Stimmrechts gewählt werden. Eine Anpassung beider Prinzipien (Gleichheit der Bürger und Gleichheit der Nationen als Schutz gegen Majorisierung) im EP, wie Classen vorschlägt, weist Steffani zurück, weil nach einer konsequenten Entwicklung des Modells des bundesstaatlichen Zweikammersystems der Rat die Gleichheit zwischen den Staatsvölkern und das Parlament die Gleichheit zwischen den Staatsbürgern gewährleisten sollen ⁽¹⁹⁷⁾. Damit bringt Steffani die Argumentation zu folgendem, von ihm angestrebten Schluß: "Solange sich der demokratische Gleichheitssatz bisher nur im Nationalstaat, nicht jedoch bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament verwirklichen läßt, bleibt die Rückkopplung der Entscheidungsorgane der Europäischen Union an den *demokratischen* Nationalstaat deren wesentliche Legitimationsbasis" ⁽¹⁹⁸⁾. Lepsius fügt hinzu, daß in der gemeinschaftlichen Struktur nicht das demokratische Mehrheitsprinzip den Interessenanlagen der einzelnen Nationalitäten genügen kann, da sie in solch einer Konstellation strukturell abgeschlossene Minderheiten sind: Sie haben keine Chance, "über die Zeit Mehrheit zu werden". Darüber hinaus sollten sie nach dem Prinzip des Gleichheitsanspruches der Einheiten behandelt und nicht in einem repräsentativen Gesamtparlament zusammengefaßt werden ⁽¹⁹⁹⁾.

Zu bemerken ist hier, daß Verteidiger des Ausbaus der Zuständigkeiten für das EP dieselbe Argumentationslinie von Steffani hier folgen, sie kommen aber zu einer gegensätzlichen Schlußfolgerung: Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl sollte schnell auf europäischer Ebene verwirklicht werden, damit die legislativen Kompetenzen des EP weiter ausgebaut werden könnten ⁽²⁰⁰⁾.

Aber hier geht es um ein föderales System *sui generis*. Beispielweise sind auch im Rat beide Prinzipien, föderal und demokratisch, vermischt, da er nicht nach dem Axiom der

¹⁹⁵⁾ Classen (1994) S.248. Ähnlich dazu Weiler u.a. (1995) S.20-21. Sie versuchen die Begriffe Nationalität (im völkischen Sinne) von Bürgerschaft ("*citizenship*") zu trennen, um darüber hinaus eine "*polity*" zu erfassen, in der die Mitgliedschaft "in civic rather than ethno-cultural terms" verstanden wird.

¹⁹⁶⁾ Classen (1994) S.248. Die kleinen Länder schützen sich dadurch vor Majorisierung seitens der größeren (Erberich (1994) S.223).

¹⁹⁷⁾ Steffani (1995) S.38-41.

¹⁹⁸⁾ Ebd. S.41.

¹⁹⁹⁾ Lepsius (1993) S.281.

²⁰⁰⁾ Z.B. in Franßen de la Cerda (2000) S.551-554. In der Begründung wird betont, daß die demokratische Legitimation des Handelns der EU über nationale Parlamente indirekt nicht mehr aufgrund der ausbreitenden Bedeutung der Mehrheitsentscheidungen in Ministerrat gewährleistet werden könnte (ebd. S. 552).

Gleichheit der Mitgliedstaaten gebildet wurde, wie beispielweise das US-Senat-Modell. Das würde bedeuten, daß jeder Minister eine Stimme haben sollte, jedoch gibt es in der Tat sechs verschiedenen Stimmengewichtungen. Aber real existierende Bundesländer haben auch föderale Kammern, in denen die Bundesländer nicht gleich vertreten sind (beispielweise der Bundesrat). Und außerdem ist eine absolut gleiche Vertretung der Bürger Europas im EP unmöglich: Wenn die Bevölkerung von Luxemburg als Verteilregel benutzt würde, d.h. ein Abgeordneter für 400.000 Einwohner, hätte das EP mehr als 930 Mitglieder, und das ohne Erweiterung, was "*out of question*" sei ⁽²⁰¹⁾. Schon der Maastrichtvertrag hat die Grenze bei 700 Parlamentariern festgelegt (Art. 189 EGV), noch mehr würde eine effiziente Arbeit des EP und jedes demokratischen Parlaments unmöglich machen. Darüber hinaus handelt es sich eher um eine "angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten" (Art. 190 Abs. 2 EGV). Zusätzlich sollte man bedenken, daß das politische Spektrum eines Landes mindestens drei Abgeordnete braucht, um "angemessen" vertreten werden zu können. Aus diesen zwei Beschränkungen ergibt sich, daß sehr wahrscheinlich immer eine bestimmte Überrepräsentation der kleineren Länder zuungunsten der größeren vorhanden sein wird ⁽²⁰²⁾, was auch nach demokratischen Prinzipien gerechtfertigt werden kann. "Die Erfahrung demokratischer Systeme zeigt aber, daß die Repräsentation in verschiedenen Abstufungen von absolutem Gleichgewicht bis relativer Ausgewogenheit gegeben sei kann, um Minderheiten zu schützen oder Größenunterschiede von Gliedstaaten angemessen widerzuspiegeln" ⁽²⁰³⁾.

Wie gesagt, der Punkt ist hier, daß beim Zustandekommen des EP die zwei Dimensionen der EU miteinander konkurrieren. Die Konzeption des Parlaments selbst ist supranational aber seine Genese geschieht intergouvernemental: Die Zusammensetzung des EP wird auf der Ebene einer "realistischen" internationalen Politik vereinbart. Beispielsweise soll jede Änderung der Zusammenstellung des EP einstimmig im Rat bewilligt werden ⁽²⁰⁴⁾. Hier spiegelt sich die Grundlage der Integrationsarchitektur wider, die hier als eine Mischung zwischen intergouvernementalen und supranationalen Faktoren definiert wurde. In diesem Sinne wird es immer schwierig sein, sowohl für die Kritiker als auch für die Befürworter des EP, die sich entweder auf nationalstaatliche oder auf supranationale Modelle berufen, die genaue Stellung des EP im Integrationsprozeß richtig zu erfassen.

²⁰¹⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.6.

²⁰²⁾ Aufgrund einer Überlegung von Nentwich/Falkner (1997) S.6-7. Franßen de la Cerda akzeptiert auch diese Tatsache (Franßen de la Cerda (2000) S.555.

²⁰³⁾ Weidenfeld u.a. (2000) S.19.

²⁰⁴⁾ Steffani unterstreicht, daß die realistische (intergouvernementale) Dimension des EP selbst "offenbar als politisch notwendig" akzeptiert wurde, als es die Sitzverteilung für die vier neuen Beitrittsländer am 10. Juni 1992 und 15. Juli 1993 empfahl (Steffani (1995) S.39).

2.3. Legitimität der EU und Verstärkung des EP

In der Diskussion über die Legitimität der EU bewegen sich die Befürworter der Gewichtszunahme des Europäischen Parlamentes vorsichtig in zwei Richtungen. Zum einen sollen sie den Stand der Legitimität der Integration demokratisch rechtfertigen, um den Gegnern der supranationalen Integration kein Argument in die Hand zu geben ⁽²⁰⁵⁾. Zum anderen wollen sie auch eine Verstärkung der Rolle des EP nach demokratisch-parlamentarischem Verständnis fordern und verteidigen. Ein Beispiel dafür ist die Arbeit von Bieber. Diese teilweise juristisch-institutionelle Diskussion über die demokratische Legitimation der EU zeigt die Schwierigkeiten, die sich für den Integrationsprozeß auch auf solcher Ebene auf tun können. Aber sie zeigt auch, wie gute Argumente gefunden werden können, um ihn und die Bildung einer direkten demokratischen Rückkopplung der EU durch das Europäische Parlament zu verteidigen. Die Diskussion ist politisch interessant, weil Gegner und Befürworter Argumente daraus schöpfen können, um die nationalen Eliten, Gruppen, Parteien und besonders die Öffentlichkeit für ihre Position zu gewinnen.

Auf der juristischen Ebene bewegt sich Huber, der aus der Bedeutung des Art. 20 GG (Grundlagen staatlicher Ordnung) Gründe für eine Ablehnung der Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ableitet, sofern sie dem EP Durchführungsmöglichkeiten ("positive Kompetenzen") einräumen ⁽²⁰⁶⁾. Der heutige Zustand würde dem GG entsprechen, da das Europäische Parlament nur "negative Kompetenz" besitzt, d.h. es bleibt ihm die Möglichkeit, bestimmte Entscheidungen zu verhindern. Damit sei die indirekte Legitimität gesichert. Durch den Rat könnte man gewährleisten, daß "alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht", wobei das Volk das deutsche Staatsvolk sei ⁽²⁰⁷⁾. Erberich fügt hinzu, daß eine weitergehende Ausbreitung der Zuständigkeiten des EP nicht vom Art. 24 GG gedeckt sei, da dieser Artikel nur die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen, "nicht aber auf einen europäischen Bundesstaat" erlaubt ⁽²⁰⁸⁾.

Als Grundlage der Ablehnung Hubers spielt außerdem der Art. 79 III (Ewigkeitsklausel) eine Rolle, weil er die Abschaffung bestimmter Grundbekenntnisse des GG (darunter die parlamentarische Demokratie) verbietet ⁽²⁰⁹⁾. Weil von Huber die Übertragung von "positiver Kompetenz" an das Europäische Parlament als Minderung der deutschen Demokratie gedeutet wird, sei eine solche Übertragung für immer verboten und

²⁰⁵⁾ Die Verteidiger des EP betrachten viele Kritiken bezüglich des "Demokratiedefizits" der EU eher als einen Vorwand, um Kritik an dem ganzen Integrationsprozeß vorzubringen und ihn damit zu stoppen (Schönberger (1994) S.99, Classen (1994) S.259. Vgl. auch Steffani (1995) S.42).

²⁰⁶⁾ Huber (1992) S.349-378 und Huber (1993).

²⁰⁷⁾ Steffani (1995) S.44.

²⁰⁸⁾ Erberich (1994) S.226. Er bezieht sich auf Badura (1966) ab S.73.

²⁰⁹⁾ Daraus leitet Huber sieben Verbote für die europäische Integration ab: Beitrittsverbot in einen Bundesstaat; Verbot einer Verfassungsautonomie für die Union; Verbot, der Union die "Kompetenz-Kompetenz" einzuräumen; Verbot einer umfassenden Übertragung von Hoheitsrechten; Grenzen einer "Unionsbürgerschaft" und Kündigungsmöglichkeit. Außerdem das Verbot der schon genannten "positiven demokratischen Kompetenz" für das Europäische Parlament (Huber (1993) S.27-35).

auch ein neuer Gemeinschaftsvertrag könnte das Verbot nicht überwinden. Das Verbot ergibt sich aus einem übergeordneten, nämlich dem Verbot des deutschen Beitritts zu einem europäischen Bundesstaat, das Huber aus dem Grundgesetz ableitet⁽²¹⁰⁾. Erberich fügt hinzu, daß der neu eingefügte Art. 23 nur die Übertragung "*einzelner*, nicht aber *aller* Hoheitsrechte" auf die EU erlaubt⁽²¹¹⁾.

Allerdings besteht die Problematik der Argumentation Hubers darin, daß das Europäische Parlament schon eine "positive Kompetenz" habe, nämlich Befugnisse, die sich im wesentlichen auf die Gestaltung des Haushalts der Gemeinschaft beziehen würden. Dazu meint Classen, daß sie etwas mehr als ein Mitentscheidungsrecht seien, weil damit das EP seine Meinung gegen den Willen des Rates durchsetzen könnte⁽²¹²⁾. Entweder muß man diese Rechte als verfassungswidrig ansehen oder es müßte möglich sein, dem Europäischen Parlament positive Kompetenzen zuzuerkennen, die der deutschen Verfassungsordnung nicht schaden. Obwohl Steffani die Hauptthesen von Huber übernimmt, erkennt er hier eine Schwäche der Argumentation Hubers und hält die Unterscheidung zwischen negativen und positiven Kompetenzen für "unklar" und "irreführend". Außerdem unterstreicht Steffani, daß die Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlamentes (als "negative Kompetenz" dargestellt) mehr als ein einfaches Veto ist, "weil letzteres erst beim ausdrücklichen Erheben eines Einspruchs Wirkung entfaltet". Damit berücksichtigt Steffani die Einflußmöglichkeiten, die das Europäische Parlament schon hat⁽²¹³⁾.

Jedoch will Steffani einen zentralen Aspekt der Diskussion im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bezüglich des Maastrichtvertrages vom 12. Oktober 1993 unterstreichen. Er bedenkt, daß die Argumentation Hubers im wesentlichen wichtige Auffassungen der Entscheidung von Karlsruhe vorwegnahm, insbesondere die Behauptung, daß die supranationale Integration an ihre Grenzen gekommen sei, wenn nicht bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden⁽²¹⁴⁾. Steffani interessiert sich für die Folgen einer demokratischen Rückkopplung der EU. Dabei ist für ihn folgender Leitsatz entscheidend: nach Auffassung der Rechtsprechung, falls der Integrationsprozeß hoheitliche Befugnisse ausübt, "sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Mithin erfolgt demokratische Legitimation durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten" ⁽²¹⁵⁾. Davon ausgehend ist Steffani der Ansicht, daß die demokratische

²¹⁰⁾ Huber (1993) ab S.48. Die Preisgabe bundesdeutscher Staatlichkeit, die den Beitritt in einen europäischen Staat bedeuten würde, wird durch den Artikel 79 verboten (Rupp (1993) S.39. Zitat nach Erberich (1994) S.227).

²¹¹⁾ Erberich (1994) S.226.

²¹²⁾ Classen (1994) S.251.

²¹³⁾ Steffani (1995) S.43 (Fn. 19).

²¹⁴⁾ Das BVerfG sei der Unterscheidung zwischen negativer und positiver Kompetenz nicht gefolgt. Auch werde in der Entscheidung der Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat nicht definitiv ausgeschlossen (ebd. S.45).

²¹⁵⁾ Leitsatz 3.a (abgedruckt in Läufer (1994) S.323). Weiler u.a. (1995) üben starke Kritik an dieser Auffassung (s.u.).

Legitimation der EU primär über die nationalen Parlamente bewirkt werden soll (vgl. Diskussion im Punkt 4.).

Aber die Rechtsprechung hat auch die Rolle des Europäischen Parlamentes im Hinblick auf die demokratische Aufgabe betrachtet: "hinzu tritt - im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend - innerhalb des institutionellen Gefüges der EU die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedsstaaten gewählte Europäische Parlament" ⁽²¹⁶⁾. Daraus wird abgeleitet, daß dem Europäischen Parlament eine "sekundäre" Rolle im Prozeß demokratischer Rückkopplung der EU zugewiesen wird. Steffani akzeptiert die "hohe Bedeutung" dieser Aufgabe des Europäischen Parlaments, leitet aber eine Grenze für ihre Ausdehnung ab: "Ohne eine kompetente Wahrnehmung der primären Legitimationsfunktion durch die nationalen Parlamente dürfte dies jedoch bereits heute schwerlich überzeugend zu bewerkstelligen sein" ⁽²¹⁷⁾. Somit sollte die Stärkung des EP nicht widersprüchlich zu den Kontrollmöglichkeiten der nationalen Parlamente sein. Ein weiterer Satz des BVerfG sei dafür entscheidend: "Vermitteln - wie gegenwärtig - die Staatsvölker über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der EG von demokratischen Prinzipien her Grenzen gesetzt. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben" ⁽²¹⁸⁾. Darüber hinaus glaubt Steffani, daß viele von den heute vorgeschlagenen Erweiterungen der Aufgaben des EP sich als schädlich für die primär erfaßte Rückkopplung der Demokratie in die nationalen Parlamente erweisen würden.

Aus dem Urteil des BVerfG wird aber auch die Notwendigkeit für die Ausweitung der Zuständigkeiten des EP abgeleitet. Schon dasselbe EP hat die Entscheidung als einen Erfolg dargestellt ⁽²¹⁹⁾. Die Funktion des EP, welche die Rechtsprechung in einer Unterstützung der demokratischen Legitimation des Integrationsprozesses beschreibt, sollte intensiver wahrgenommen werden. Damit könnte man das Gebot des BVerfG erfüllen, "daß die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden" ⁽²²⁰⁾. "Damit ist der weitere Einigungsweg in Europa eng an die Entwicklung des Europäischen Parlamentes gekoppelt worden" ⁽²²¹⁾. Nachdem in den 70er Jahren von Ipsen eine unmittelbare demokratische Legitimation für den damaligen Stand der Integration mit beschränkten Kompetenzen als nicht nötig betrachtet wurde ⁽²²²⁾, würde es sich heute um ihre

²¹⁶⁾ Leitsatz 3.a (in Läufer (1994) S.323).

²¹⁷⁾ Steffani (1995) S.44.

²¹⁸⁾ Leitsatz 4. (in Läufer (1994) S.323-324).

²¹⁹⁾ Ladrech (1996) S.302. Zwei Aspekte sind dafür zu unterstreichen. Mit dieser Rechtsentscheidung wurde der EUV endgültig ratifiziert (und darüber hinaus die Wandlung von der EG zur EU, was vom EP gefordert geworden war) und zweitens hat das BVerfG im Grunde genommen die Rolle des Parlamentes (national und europäisch) hervorgehoben.

²²⁰⁾ Leitsatz 3.b (in Läufer (1994) S.323).

²²¹⁾ Schmuck (1994) S.13.

²²²⁾ Ipsen (1972) S.196, nach Erberich (1994) S.213.

notwendige Verbesserung handeln, aber auch der mittelbaren demokratischen Legitimation: Beide Quellen demokratischer Legitimation sollten vertieft werden, womit aber der Akzent von seinen Verteidigern auf das Europäische Parlament gesetzt werde. Während also die nationalen Parlamente ihre Rechte behalten und wahrnehmen, sollte das Europäische Parlament mehr Zuständigkeiten erhalten, um den Rat als Körperschaft auf EU-Ebene zu kontrollieren⁽²²³⁾. So zum Beispiel die Interpretation von Franßen de la Cerda: "Das BVerfG hat in seinem Maastricht-Urteil ausdrücklich hervorgehoben, daß mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft *die Notwendigkeit wachse*, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen" (224). Es gehe darum, daß das Europäische Parlament die nationalen Parlamente bei ihren Aufgaben in der Kontrolle europäischer Politik ergänzen und unterstützen könnte. Und das würde eine stärkere Rolle des EP auf europäischer Ebene bedeuten. Eine andere Akzentuierung findet man in Falkner/Nentwich. Hier wird die These vertreten, daß die nationalen Parlamente nur eine ergänzende Rolle bei der Erhöhung der demokratischen Legitimität der Union spielen können. Angesichts der Merkmale des Integrationsprozesses, und nicht weniger angesichts ihrer eigenen Untätigkeit, seien die nationalen Parlamente nicht mehr in der Lage, die neue Form von Machtausübung demokratisch zu kontrollieren⁽²²⁵⁾. D.h. das EP sollte die parlamentarische Kontrolle bezüglich europäischer Themen als Hauptakteur übernehmen.

Um die Bedeutung des EP zu rechtfertigen, geht Bieber von der schon diskutierten "doppelten" oder "gemischten" Natur der EG/EU aus⁽²²⁶⁾. Dieser eigenartige Aspekt wurde nach Bieber in der Entstehung der parlamentarischen Versammlung der EWG ausgedrückt, als sie als Vertreter "der europäischen Völker" dargestellt wurde, im Kontrast zur Vertretung der Regierungen. Es sei ein "einmaliger Zustand" für eine internationale Organisation und stellt ein "momentum towards a democratic system" dar⁽²²⁷⁾. Butler/Westlake ergänzen, daß die "Gründerväter" 1958 erwartet hätten, daß die Rechte der Versammlung sich mit der Zeit langsam ausdehnen würden⁽²²⁸⁾. Das würde bedeuten, daß sich in der Gründung der Integration nicht nur die Quelle für das demokratische Defizit der Integration befindet (wie Featherstone (1994) darstellt), sondern auch sein Heilmittel.

Aufgrund der begrenzten Befugnisse des EP wird der effektive Grad der institutionellen Demokratisierung der Gemeinschaft jedoch nur als eine "*basic structure*" oder "*skeletonlike*" erfaßt⁽²²⁹⁾. Daraus sollte man aber nicht ableiten, daß die demokratische Legitimität für die EG fehlen würde. Hier bezieht sich Bieber auf die Vorstellung einer

²²³⁾ Classen (1994) S.253.

²²⁴⁾ Franßen de la Cerda (2000) S.554.

²²⁵⁾ Falkner/Nentwich (1995) S.228 und S.230. Vgl. auch Lodge (1994) S.13-14.

²²⁶⁾ Dieser Aspekt bildet die Grundlage der Argumentationen zugunsten des EP in der demokratischen Rückkopplung der EU bei Grabitz u.a. (1988), Schmuck (1994), Classen (1994) und Weiler u.a. (1995).

²²⁷⁾ Bieber (1991) S.167-168.

²²⁸⁾ Butler/Westlake (1995) S.9.

²²⁹⁾ Hilf (1984) ab S.14. Zitat nach Bieber (1991) S.172-173.

dynamischen "Verfassungsentwicklung" der Gemeinschaft ⁽²³⁰⁾: Die demokratische Legitimation der EU kann man nicht mit einem "*flashlight*" bewerten, d.h. ohne die Berücksichtigung einer Tendenz in der Geschichte der Gemeinschaft, wonach immer mehr Kompetenzen auf das Europäische Parlament übertragen werden, als eine "*intrinsic transformation*" in Richtung zu mehr Demokratie (verstanden immer als zunehmende Zuständigkeiten des Europäischen Parlamentes). Mit anderen Worten, das ursprüngliche "demokratische Momentum" wurde mit der Zeit bestätigt und weiterentwickelt ⁽²³¹⁾. Beispielsweise unterstreicht Classen den "systematischen" Ausbau der Stellung des EP, um die demokratische Legitimation des EP zu rechtfertigen ⁽²³²⁾. Auch Skeptikern der Möglichkeiten des EP, Legitimität für die Integration zu vermitteln, erkennen seine neue Bedeutung an ⁽²³³⁾. In diesem Kontext wurden auch die Zuständigkeiten des EP und seine effektive Macht positiv bewertet ⁽²³⁴⁾. Dahingehend wurden dem Europäischen Parlament "Einfluß auch ohne Kompetenzen" oder "positive Einflußmöglichkeiten" zugesprochen. Das würde bedeuten, daß das EP über informelle Macht verfügte und die realen Willensbildungsabläufe der Gemeinschaft formell und informell beeinflussen konnte ⁽²³⁵⁾. Wessels behauptete, daß das "*crude statistical material*" einen "erheblichen Einfluß" des EP über die EG-Entscheidungen bewies ⁽²³⁶⁾. Erberich fügt hinzu, daß sich ein "faktischer Einfluß" des EP anhand des Inhaltes der Verordnungs- und Richtlinienentwürfe außerdem nachvollziehen läßt ⁽²³⁷⁾. Aber Wessels selbst unterstreicht, daß die quantitative Berechnung irreführend sein könnte, da Fallanalysen zeigten, daß, "except for some rare cases, the impact of the EP on the crucial issues of the Council's deliberations ... rather limited" war ⁽²³⁸⁾.

Wie gesagt, teilen die Verteidiger der Rolle des EP mehr oder weniger die positive Bewertung seiner Leistung, um die Grundlage der Gemeinschaft als demokratisch zu rechtfertigen, aber gleichzeitig sind sie nicht zufrieden mit der erreichten Ebene. "Acceptable for a transitional period even from the point of view of democratic theory, the duration of an incomplete democracy would be detrimental to the entire Community" ⁽²³⁹⁾.

Aber Legitimität erschöpft sich nicht in juristischen oder legalen Aspekten. So betont Erberich, nicht nur die Erweiterung der Parlamentskompetenzen zu begünstigen, sondern

²³⁰⁾ Vgl. dazu Jasmut (1995) S.278 und Kapitel IV.

²³¹⁾ Bieber (1991) S.174-175.

²³²⁾ Classen (1994) S.250-252. Vgl. insbesondere Boest (1992) und (1992a).

²³³⁾ Zum Beispiel Steffani (1995) S.35.

²³⁴⁾ "Parliament commands important instruments for the transformation of its political intentions into normative acts. Hence Community legislation is not deprived of *all* democratic legitimation" (Bieber (1991) S.174. Vgl. auch S.172-173).

²³⁵⁾ Schendelen (1984).

²³⁶⁾ Bis 1989 wurden 60% der Vorschläge des EP während der ersten Lesung des Kooperationsverfahrens von der Kommission und 33% vom Rat angenommen. In der zweiten Lesung hat das EP für 67% der gemeinsamen Standpunkte des Rates Modifikationen vorgeschlagen, davon wurden 49% von der Kommission, aber nur 14% vom Rat akzeptiert (Wessels (1991) S.145).

²³⁷⁾ Erberich (1994) S.222.

²³⁸⁾ Wessels (1991) S.145. Er bezieht sich auch auf Engel/Borrmann (1991) und Grabitz u.a. (1988).

²³⁹⁾ Bieber (1991) S.178. Vgl. auch Erberich (1994) S.222.

auch die sozio-kulturellen und politisch-strukturellen Voraussetzungen der Demokratie zu betrachten⁽²⁴⁰⁾. Dies wurde hier schon teilweise unternommen, aber jetzt wird dieser Aspekt der Demokratie auf europäischer Ebene in bezug auf die soziopolitischen Strukturen, die die Arbeit des EP unterstützen sollen, analysiert. Diesbezüglich werden im folgenden die Bedeutung der Fraktionen im EP, die Rolle der Europaabgeordneten und die Entwicklung der europäischen Parteiformationen diskutiert. Solche Akteure sollten im Prinzip dafür verantwortlich sein, die innere Arbeit eines Parlamentes und die Beziehungen zu den Wählern zu leisten. Dadurch kann man ein besseres Verständnis davon gewinnen, unter welchen Widersprüchen das EP und seine innere Organisation leiden, die eine Verbesserung seiner Beziehungen zu den Bürgern erschweren, und welche Grenzen eine Entfaltung der Zuständigkeiten des EP hat.

3. Supranationale Parteien und die Rolle der Fraktionen im EP

Um die Bedeutung der europäischen transnationalen Parteiformationen zu untersuchen, sollte man die Beziehungen zwischen den transnationalen Parteibündnissen, den parlamentarischen Fraktionen im EP und den bedeutsamsten nationalen Parteien analysieren⁽²⁴¹⁾. Die Arbeit von Jasmut bestätigt die allgemein akzeptierte Tatsache, daß die Europarteien zwar schwache Vermittlungsstrukturen zwischen der europäischen Politik und den Wählern seien⁽²⁴²⁾, aber auch die Behauptung von anderen Autoren, daß nicht "außer acht gelassen werden (darf), daß sich seit der ersten Direktwahl der weltanschauliche und organisatorische Zusammenhalt der Fraktionen im Europaparlament enorm gesteigert hat, jedenfalls viel weiter, als von Pessimisten damals für möglich gehalten worden war"⁽²⁴³⁾. Und obwohl die Autoren die Schwäche der Europarteien darstellen, bewerten sie die zukünftigen Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Parteien auf europäischer Ebenen positiv. Um diesen vermutlichen Widerspruch zu erklären, werde ich zuerst einen historischen Überblick geben, der die Unaufmerksamkeit der nationalen Parteien für das Thema Integration zeigt, was sich ab den 90er Jahren änderte. In diesem Rahmen wird die Arbeit der europäischen Fraktionen und der europäischen Parteienzusammensetzungen dargestellt. Es geht um die Einschätzung der möglichen Leistungen, die sie für die demokratische Legitimation der EU-Entscheidungen bedeuten könnten. Es geht auch um die Suche eines angemessenen Deutungsmodells, um die transnationale Arbeit politischer Parteien richtig zu bewerten.

²⁴⁰⁾ Erberich (1994) S.223 und 227.

²⁴¹⁾ Pridham/Pridham (1979), Zitat nach Hix (1996).

²⁴²⁾ Jasmut (1995). Er ist ein autorisierter Beobachter, da er zwischen 1991 und 1995 wissenschaftlicher Mitarbeiter eines Europaabgeordneten war.

²⁴³⁾ Jachtenfuchs (2000) S.12.

3.1. Die Bedeutung des Themas Integration in den politischen Parteien

Historisch gesehen, haben die Parteien als politische Institutionen weniger Aufmerksamkeit auf den Prozeß der Integration Europas gerichtet, was sich mit zwei Merkmalen erklären läßt. Zum einen war die Haltung der meisten wichtigen Parteien generell für die Integration (²⁴⁴). Traditionell haben die christdemokratischen Parteien mehr Bewußtsein als die Sozialisten für europäische Themen, aber allgemein handelte es sich hier um eine "*relative inattention*" der nationalen Parteieliten für dieses Thema (²⁴⁵). Zum anderen hatten und haben die Parteien andere, noch wichtigere Herausforderungen vor sich, die hauptsächlich nationalstaatlich begriffen wurden. So war in der Nachkriegszeit der Wiederaufbau der Länder und danach Verteilungsthemen (*Ressourcenallokation*) im Rahmen des Wohlfahrtsstaates die Hauptthemen. So sind ab den 60er Jahren neue, brennende *Issues* entstanden, und gleichzeitig hat die Mobilisierungskraft der Parteien angefangen zu sinken, die *Cleavages* entschärften sich und die Mitgliederzahlen und die Parteiidentifikation fielen. "Nor is it surprising that in such a political environment, developing a coherent and forceful attitude to Europe, whether pro or anti, gives way in many political parties to a strategic caution borne of real uncertainty" (²⁴⁶).

So basiert die Unaufmerksamkeit der Parteien für das Thema Europa nicht nur auf der neofunktionalistischen Strategie der Integration, die das Thema als "technische Materien" von der öffentlichen Diskussion abzukoppeln versuchte. Außerdem wurde von den parteipolitischen Eliten die Integration als ein außenpolitisches Thema mit nur geringer Auswirkung auf die innere Politik angesehen (²⁴⁷). Und die Außenpolitik, die Verteidigungspolitik und generell die Diplomatie wurden Themen, die wegen der allgemeinen Bindung von Westeuropa an die Außenpolitik der USA nicht strittig waren. "For the nation states of Western Europe, what had traditionally been 'high politics' virtually disappeared after 1945" (²⁴⁸). Darüber hinaus wurde die Europapolitik bei den Regierungen belassen und im Rahmen eines "permissiven Konsenses" (²⁴⁹) nicht nur seitens der Bevölkerung, sondern auch seitens der nationalen Parteien weiterentwickelt.

In diesem Zusammenhang sind die Tätigkeiten der Europaabgeordneten in der parlamentarischen Versammlung des EGKS entstanden. Daher wurde ihre Arbeit nicht in der Tagesordnung ihrer nationalen Parteien einbezogen. Sie bildeten ein Gremium, auf dem die nationalen Parteien die Begegnung mit dem Thema belassen haben. "From its inception, the EP party groups/national parties relationship was relegated to a low priority by national party leaderships" (²⁵⁰). Beispielsweise bemerkt Jasmut im Fall von Deutschland, daß sich für

²⁴⁴) Die wichtige Ausnahme waren die französischen und portugiesischen Kommunisten und die französischen Gaullisten, aber auch teilweise die Briten (Gaffney (1996) S.10).

²⁴⁵) Ladrech (1996) S.297, vgl. Auch Gaffney (1996) S.9-10.

²⁴⁶) Gaffney (1996). S.20.

²⁴⁷) Ladrech (1996) S.292 und S.299.

²⁴⁸) Gaffney (1996) S.10.

²⁴⁹) Vgl. Kapitel I (Lindberg/Scheingold (1970) und Inglehart (1971)).

²⁵⁰) Ladrech (1996) S.292.

parteiinterne Posten mit einem europäischen Aufgabenbereich solche Abgeordnete bevorzugt bewerben, die sich im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit mit europäischen Themen beschäftigen (Europaabgeordneten oder Mitglieder des Europaausschusses des Bundestages oder der Landtage), darüber hinaus ist deren Besetzung regelmäßig unumstritten⁽²⁵¹⁾. Das Thema Europa selbst ist kein dauerndes Thema in den Parteien, es taucht nur in bezug auf die Europawahlen auf und wird gegenüber den traditionellen innenpolitischen Themen untergeordnet behandelt⁽²⁵²⁾. "Diese Arbeiten (die Entstehung der Programme der Europaparteien) erfolgten immer in kleinen Expertenzirkeln" in den nationalen Parteien⁽²⁵³⁾. Dazu bemerkt ein von Gerhards interviewter Korrespondent: "wurde der Tagungsordnungspunkt "Europa" auf bundesdeutschen Parteitag aufgerufen, so leerte sich der Versammlungssaal und füllte sich das Foyer"⁽²⁵⁴⁾. Im Grunde genommen sind es die Europaabgeordneten, die die parteiinterne Willensbildung in der Europapolitik bestimmen, was "von den Parteimitgliedern häufig als abgestecktes Feld gesehen" wird⁽²⁵⁵⁾.

Die eingekreiste Behandlung des Themas Europa in den deutschen Parteien, die Jasmut beschreibt, wurde von Featherstone für die sozialistischen Parteien in Westeuropa Ende der 80er Jahren genau untersucht. Er kam damals zu dem Schluß, daß die Teilnahme an der europäischen Zusammenarbeit der sozialistischen Parteien nur eine kleine Minderheit der Parteimitglieder eingenommen hat und daß diese Arbeit letztendlich Randwert für die nationalen Parteien besaß⁽²⁵⁶⁾.

Ein Ausdruck dieser Haltung der nationalen Parteien liegt in der Bedeutung, die sie den Europawahlen gegeben haben. Dafür stellt Niedermayer fest, daß trotz des Kompetenzzuwachses des EP immer noch "keine wesentliche supranationale Machtweisung" erfolgt. "Dies legt es für die politischen Parteien nahe, die Wahlen für nationale Zwecke zu instrumentalisieren"⁽²⁵⁷⁾. Smith fügt hinzu, daß die nationalen Politiker das EP mit einer Mischung von "Unwissenheit und Seelenangst" ("*ignorance and anxiety*") betrachten. Zum einen fürchten sie, daß es zu einer Erweiterung der Zuständigkeiten des EP zuungunsten nationaler Parlamente käme: "Thus, a misplaced fear contributed to an unwillingness to inform voters about the importance of the elections". Zum anderen sei die Haltung gegenüber Europa innerhalb der Parteien nicht einheitlich: "Parties were therefore reluctant to discuss European issues in order not to jeopardize their domestic positions"⁽²⁵⁸⁾.

²⁵¹⁾ Jasmut (1995) S.59.

²⁵²⁾ Ebd. S.64 und S.66.

²⁵³⁾ Ebd. S.64.

²⁵⁴⁾ Gerhards (1993) S.96, Fn. 3.

²⁵⁵⁾ Jasmut (1995) S.70 und S.65. Vgl. auch Niedermayer (1983) S.138 und 153. Zitat nach ebd.

²⁵⁶⁾ Featherstone (1988) S.334.

²⁵⁷⁾ Niedermayer (1995) S.22.

²⁵⁸⁾ Smith (1996) S.284.

Daher werden die Europawahlen als "Nebenwahlen" erfaßt, in denen sich Parteien, Medien und Wähler wenig engagieren ⁽²⁵⁹⁾. Kleine Parteien, insbesondere Protestparteien, bemühen sich, um sich selbst in Konfrontation mit den etablierten Parteien zu profilieren, während die oppositionellen Parteien versuchen, die Wahl als Referendum gegen die Regierungspolitik zu benutzen. Abhängig von der Platzierung im Zyklus zwischen den wichtigen nationalen Wahlen verlieren die Regierungsparteien bei den Europawahlen an Wählerstimmen ⁽²⁶⁰⁾. Außerdem ist die Wahlbeteiligung im Vergleich mit den übrigen nationalen Wahlen geringer ⁽²⁶¹⁾. EG-weit hat die europäisch-transnationale Politikebene bei den Europawahlen seit 1979 nur eine marginale Rolle gespielt, die Wahlkämpfe wurden im nationalen Kontext geführt: "The transnational party dimension of the election campaigns was almost non-existent" ⁽²⁶²⁾. Solch eine allgemeine Darstellung wurde von einer Untersuchung von Schulz für die Europawahlen 1999 in Deutschland wieder bestätigt ⁽²⁶³⁾. Generell stimmt Weber europaweit zu: "Just like in former editions, they (the voters) used it mainly to punish the governing parties in their countries" ⁽²⁶⁴⁾. Als Resultat ergab sich daher, daß zum ersten Mal die EVP-Fraktion größer ist als die sozialistische Fraktion im EP.

3.2. Die Bedeutung der "europäischen Parteien" ⁽²⁶⁵⁾.

Obwohl unter Funktionalismus normalerweise verstanden wird, daß Politik und funktionale Integration getrennt werden sollen, unterstreicht Hix die Wichtigkeit von politischen Parteien im neofunktionalistischen Ansatz aufgrund eines Zitates von Haas: "Political parties are far more crucial carriers of political integration or disintegration than even supranationally organised interest groups" ⁽²⁶⁶⁾. Sie seien als einzige Institution fähig, die auf nationaler und europäischer Ebene stattfindende Konkurrenz zwischen den Eliten zu verklammern. Daher seien sie Bestandteil des Prozesses der Übertragung oder Überlagerung von Loyalitäten politischer Akteure auf eine neue europäische Ebene ⁽²⁶⁷⁾. Man erwartete

²⁵⁹⁾ Schmitt (1996) S.275-276. Zum Begriff der "Nebenwahl" (oder "*second-order election*") vgl. Reif/Schmitt (1980).

²⁶⁰⁾ Schmitt (1996) S.276.

²⁶¹⁾ Hix (1996) S.317 und Jasmut (1995) S.130.

²⁶²⁾ Hix (1996) S.317 und Niedermayer (1995) S.22 mit weiterer Literatur dazu (vgl. Fn.1). Eine gewisse Ausnahme bildeten Frankreich und Dänemark 1994, wo sich eine klare Konfliktlinie pro- und anti-Europa entwickelte (Hix (1997) S.6). Zu bemerken ist hier, daß die Europarteien als solche auch nicht an den Europawahlen teilnehmen, sondern auf den Wahlzetteln stehen lediglich nationale Parteien.

²⁶³⁾ Schulz (1999). Vgl. insbesondere S.17 und S.3.

²⁶⁴⁾ P. Weber (1999).

²⁶⁵⁾ Die Analyse bezieht sich auf die wichtigen. 1976 haben sich die "Europäische Volkspartei: Christdemokraten" (EVP-CD) und die "Föderation der Liberalen und demokratischen Parteien der EG" (später die "Europäischen Liberalen Demokraten (ELD) und ab 1993 die "Europäischen Liberalen, Demokratischen und Reform-Parteien" (ELDR)) gegründet. Die "Sozialdemokratische Partei Europas" (SPE) hat 1992 den "Bund", gegründet 1974, ersetzt (Jasmut (1995) S.179-180 und S.161-167, Hix (1996) S.313-316, mit weiterer Literatur dazu).

²⁶⁶⁾ Haas (1958) S.437 (Zitat nach Hix (1996) S.321). Auch Karl Deutsch hat die Bedeutung für die Integration betont (vgl. Kapitel I).

²⁶⁷⁾ Hix (1996) S.321.

davon, daß die grenzüberschreitende Beziehungen zwischen nationalen Parteien immer wichtiger werden, bis die sogenannten Europarteien stehen sollten.

Welchen Entwicklungsgrad haben sie bis heute in diesem Prozeß schon erreicht? Für die heutige Bedeutung der Europarteien erstrecken sich die Antworten von den Ansichten der "Minimalisten", welche die Parteiföderationen nicht mehr als transnationale Interessengruppen einschätzen, bis zu den "Maximalisten", die sie für die politischen Parteien auf europäischer Ebene halten ⁽²⁶⁸⁾. Außerdem können die Europarteien nach Deutungsmustern der Disziplin der Internationalen Beziehungen oder nach der vergleichenden Regierungslehre analysiert werden ⁽²⁶⁹⁾.

Um eine Antwort darauf wagen zu können, wendet Jasmut ein Schema von Niedermayer an. Es handelt sich darum, diese neue Formationen nicht nach dem traditionellen Muster, nämlich dem für die Bewertung von Parteien, die in nationalstaatlicher Umwelt agieren, zu messen. In Niedermayers Schema wird zwischen internationalen und supranationalen Formen der "grenzüberschreitenden Beziehungen" zwischen den nationalen politischen Parteien unterschieden. Die erste Form umfasse die Beziehung der Parteien in internationalen Dachorganisationen mit losen Strukturen. Die zweite beziehe sich auf die kontinuierliche Zusammenarbeit der Parteien in Rahmen eines Bündnisses, "das ähnlich wie eine Partei organisiert ist und über weitgehende Kompetenzen verfügt" und das "starken Einfluß auf die Programmatik ihrer Mitgliedsparteien" ausübe. Internationale Formen würden internationaler Kooperation und supranationale Formen politischer Integration entsprechen ⁽²⁷⁰⁾.

Daher stellt Jasmut fest, daß die Zusammenarbeit der Parteien auf europäischer Ebene sich "von losen Kontakten zu echten Kooperationen und in Teilbereichen zu Integration mit einem supranationalen Charakter" entwickelt habe. Solch eine "qualitative Veränderung" würde sich im Ausbau der eigenen Strukturen, in der Herstellung detaillierterer Programme und in einer erweiterten Anwendung des Mehrheitsprinzips bei politischen Entscheidungen in den Gremien der Europarteien ausdrücken ⁽²⁷¹⁾. Aber derselbe Autor erkennt, daß "das Mehrheitsprinzip in den europäischen Gremien nicht lückenlos durchgesetzt werden soll und dadurch den Mitgliedsparteien gewisse Vetomöglichkeiten bleiben" ⁽²⁷²⁾. Die Anwendung dieser Regelung sei nicht immer verpflichtend und in den drei wichtigen Europarteien bestehen Sonderklauseln und Einschränkungen dafür ⁽²⁷³⁾. Die Folge sei darüber hinaus, daß "in der Praxis ... die Mitgliedsparteien aber nach wie vor einstimmige Beschlüsse" bevorzugen ⁽²⁷⁴⁾. Dahingehend ist die Bedeutung der nationalen Parteien größer als die der

²⁶⁸⁾ Beispielsweise Katz/Mair (1992), Zitat nach Hix (1996) S.322.

²⁶⁹⁾ Hix (1996) S.321.

²⁷⁰⁾ Jasmut (1995) S.160. Vgl. dazu Niedermayer (1983), insbesondere S.37.

²⁷¹⁾ Jasmut (1995) S.181. Niedermayer (1983) S.98.

²⁷²⁾ Jasmut (1995) S.235.

²⁷³⁾ Ebd. S.238-241.

²⁷⁴⁾ Ebd. S. 192. Vgl. auch ebd. S.238 und Niedermayer (1983) S.177.

Europarteien: "In allen Europäischen Parteien haben sich die Mitgliedsparteien einen großen Einfluß auf die innerparteilichen Entscheidungen gesichert, durch den sie Einschränkungen ihrer eigenen politischen und organisatorischen Autonomie zugunsten der europäischen Parteiebene kontrollieren können" ⁽²⁷⁵⁾.

In Niedermayers Schema wird der Integrationsgrad der Zusammenarbeit der Parteien auch durch die Zusammensetzung der Führungsgremien solcher Organisationen gemessen. Sie können nach zwei Prinzipien zusammengesetzt werden: Entweder nach dem "Egalitätsprinzip", in dem die einzelnen Parteien gleichberechtigte Partner in allen Gremien sind, oder nach dem "Proportionalitätsprinzip", in dem die unterschiedlichen Parteistärken bei der Zusammensetzung der Organe berücksichtigt werden. Höherer Integrationsgrad wird durch das zweite Prinzip charakterisiert, während das erste den organisationsstrukturellen Erfordernissen einer Interaktion zwischen nationalen Parteien mit gleich verteilter Vetomacht entspricht ⁽²⁷⁶⁾. Jasmut erkennt hier, daß die Führungsgremien der Europarteien weitgehend nach dem Egalitätsprinzip formiert werden ⁽²⁷⁷⁾. Aber er unterstreicht, daß die Zusammensetzung der Kongresse der drei wichtigsten europäischen Parteiformationen einem supranationalen Modell folgt, da die Verteilung von Repräsentanten eine gewisse Proportionalität der Stärke der entsprechenden Mitgliedsparteien herbeiführt. Dennoch ist die Umsetzung der Beschlüsse der Kongresse auf die Entscheidungen anderer Gremien angewiesen ⁽²⁷⁸⁾.

Niedermayer bemerkt aber, daß die Anwendung des Proportionalitätsprinzips in der Zusammensetzung der Gremien nicht entscheidend ist, um den Integrationsgrad der Parteien einzuschätzen, sondern "entscheidend ist allein die Stimmenmajorität im Wahlakt" der Gremien ⁽²⁷⁹⁾. Darüber hinaus ist besonders die Betrachtung des Modells zur Konfliktregelung wichtig, dem die Gremien folgen. "Bestehen Mehrheitsregelungen nur formal, ohne daß wirklich wichtige Kontroversen real mehrheitlich entschieden und die Entscheidungen auch ausgeführt werden können, da sich die nationalen Parteien in diesen Fällen ihre Handlungsautonomie und Vetomacht nicht schmälern lassen, verbleiben die Interaktionen auf der Stufe der Kooperation" ⁽²⁸⁰⁾. Für eine positivere Bewertung der Zusammenarbeit der Parteien auf europäischer Ebene muß aber festgestellt werden, daß die formale Akzeptanz der Mehrheitsentscheidungen einen Schritt zur Integration darstellt, "impliziert damit eine höhere Interaktionsintensität innerhalb der Stufe der Kooperation" ⁽²⁸¹⁾.

Jasmut gründet jedoch die Bedeutung der europäischen Parteiformationen nicht nur auf ihre institutionelle Entwicklung, sondern auch auf ihren programmatischen Einfluß in den

²⁷⁵⁾ Jasmut (1995) S.231.

²⁷⁶⁾ Niedermayer (1983) S.33

²⁷⁷⁾ Jasmut (1995) S.234.

²⁷⁸⁾ Ebd. S.234-235.

²⁷⁹⁾ Niedermayer (1983) S.33.

²⁸⁰⁾ Ebd. S.34-35.

²⁸¹⁾ Ebd. Ähnlich unterstreicht Hix diese Bedeutung: "The aspiration that the federations wanted to be more than simply election fighting coalitions was clear from their statutes" (Hix (1996) S.316).

Mitgliedsparteien und auf die Bedeutung der wachsenden Zusammenarbeit auf transnationaler Ebene für die Sozialisation der Spitzenpolitiker und der Führungsschichten der nationalen Parteien zugunsten der Integration⁽²⁸²⁾. In diesem Sinne zentriert Jasmut den Erfolg und die Hauptaufgabe der europäischen Parteienzusammenschlüsse in der Ausbreitung von politischem Konsens zwischen den Mitgliedsparteien und in der Förderung der Integration durch Verständigung und durch die Entwicklung einer "europäischen Orientierung" für die nationalen politischen Kräfte⁽²⁸³⁾. In bezug auf die programmatische Bedeutung der Europarteien stellt Jasmut die Programmverarbeitung als eine der wichtigen Leistungen der Parteiformationen dar⁽²⁸⁴⁾ und unterstreicht die Entwicklung der Programme der Europarteien von allgemeinen Zielvorstellungen bis zu "umfangreichen und im Detail aussagefähigen Programmatiken"⁽²⁸⁵⁾. Die Programme haben einen verbindlichen Charakter nur für die Gremien der Parteien auf europäischer Ebene und nicht für die Mitgliedsparteien, die für ihre Umsetzung auf nationaler Ebene größere Autonomie besitzen⁽²⁸⁶⁾. Aber Jasmut beharrt auf dem Einfluß dieser programmatischen Arbeit auf die Formulierung der Europapolitik der nationalen Mitgliedsparteien.

Diese Behauptungen wurden teilweise durch die Untersuchung von Featherstone in Frage gestellt. Er analysierte die Entwicklung der Positionen sozialistischer Parteien gegenüber der westeuropäischen Integration, um zu untersuchen, ob sie entweder von der Spezifität ihres nationalen Kontexts oder von sich über die Nationalgrenzen hinaus entwickelnden Faktoren ("*a cross national effect*") determiniert wurden⁽²⁸⁷⁾. Es ist generell zu bemerken, daß diese Parteien im Laufe der Zeit ihre Haltung gegenüber der Integration graduell verändert und sie immer mehr akzeptiert haben. Featherstone kommt zu dem Schluß, daß die Faktoren, die zu der Wandlung beigetragen haben, in ihrer Art und Relevanz von einer zur anderen Partei stark variieren: "Such a variation suggests the importance of the national dimension in the policy formulation"⁽²⁸⁸⁾. Featherstone erkennt, daß die Teilnahme der Sozialisten an der europäischen Zusammenarbeit die Parteiliten "europäisiert" und involviert hat, aber sie bleibt ein wenig bedeutender Faktor gegenüber der Hauptentwicklung der nationalen Parteien⁽²⁸⁹⁾. Die entscheidenden Faktoren für die Wandlung zu einer proeuropäischen Position sind nach Featherstone eine lange Teilnahme der Partei an der

²⁸²⁾ Es seien "synergetische Effekte" (Jasmut (1995) S.182-183).

²⁸³⁾ Ebd. S.185.

²⁸⁴⁾ Ebd. S.236.

²⁸⁵⁾ Ebd. S.242.

²⁸⁶⁾ Ebd. S.242-244. Smith (1996) S.281.

²⁸⁷⁾ Die Auswahl der Sozialisten hat einen wichtigen methodologischen Grund, da die Christdemokraten eine traditionell positive Einstellung gegenüber Europa hatten, während die Sozialisten und sozialdemokratischen Parteien am Anfang des Integrationsprozesses skeptischer waren. Um beeinflussende Faktoren zu testen, soll man Parteien auswählen, die ihre Haltung geändert haben.

²⁸⁸⁾ Featherstone (1988) S.302-303, vgl. auch S.333.

²⁸⁹⁾ Ebd. S.334.

nationalen Regierung oder die Bündnispolitik der entsprechenden Partei ⁽²⁹⁰⁾. Außerdem umfaßt die Übereinstimmung zwischen den sozialistischen Parteien nur einen allgemeinen Konsens zur Integration, "but perceptions and strategies (...) according to different national contexts" haben variiert: "The national sphere has forced a response from the socialist parties; There was little in the way of an alternative independent guide for them to follow, nor did they all seek to establish one" ⁽²⁹¹⁾.

Aber ab den 90er Jahren habe sich der Zustand geändert und die nationalen Parteien hätten angefangen, der europäischen Politik mehr Bedeutung zuzusprechen, was sich zugunsten der transnationalen Parteienbündnisse abgespielt hätte. Aber es gehe hier nicht darum, daß die Europarteien das Interesse ihrer Mitgliedsparteien für Europa geweckt hätten, sondern vielleicht mehr darum, daß die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses selbst plötzlich die Aufmerksamkeit der nationalen Parteien erregt hat, und darüber hinaus haben sie sich an ihre entsprechenden transnationalen Parteien gewendet. Aber bevor diese Entwicklung hier genau analysiert wird, wird zuerst die Bedeutung der Fraktionen des EP für die transnationale und supranationale Arbeit der Parteien beleuchtet.

3.3. Die Bedeutung der europäischen Fraktionen

Der Unterschied der europäischen Parteiformationen zu nationalen Parteien erscheint klar, wenn man die Rolle der parlamentarischen Fraktionen im EP mit den Fraktionen in nationalen Parlamenten vergleicht. Eigentlich kann man die supranationalen Fraktionen nicht als den parlamentarischen Arm der jeweiligen Europarteien bezeichnen, wie es in der parlamentarischen Demokratie üblich ist ⁽²⁹²⁾. Im Gegensatz dazu wird von Jasmut und Hix nicht nur die Unabhängigkeit der Fraktionen, sondern die Dominanz der Fraktionen über die Europarteien beurteilt ⁽²⁹³⁾. Viele Gründe erklären das. Eine Begründung ist die Tatsache, daß die Fraktionen zeitlich vor den Parteiformationen entstanden sind. Sie haben sich schon in der parlamentarischen Versammlung des EGKS organisiert, während der Katalysator für die Föderationsparteien die Entscheidung für die Direktwahl des EP beim Gipfel vom Dezember 1974 wurde ⁽²⁹⁴⁾. Außerdem hätten die Fraktionen die internationale Zusammenarbeit der nationalen Parteien gefördert und begünstigt, die zu den europäischen Parteiformationen geführt hat ⁽²⁹⁵⁾. Zweitens sind die Fraktionen die Gremien der Parteienzusammenschlüsse, die regelmäßig zusammentreffen. Fast jede Woche treffen die Fraktionen des EP zusammen.

²⁹⁰⁾ Ebd. Vgl. auch Gaffney (1996) S.13-14. Die Teilnahme an der Regierung erweist sich als entscheidend auch für die europäische Haltung der Wählerschaft. So haben im ersten Maastrichtreferendum in Dänemark die meisten sozialistischen Wähler gegen den Vertrag und im zweite Referendum, als die Sozialisten an die Regierung gekommen waren, für den Vertrag gestimmt.

²⁹¹⁾ Ebd. S.333.

²⁹²⁾ England bildet eine Ausnahme. Vgl. dazu von Beyme (1985) S.372-376.

²⁹³⁾ Jasmut (1995) S.269-270, Hix (1996) S.318. Vgl. auch Ladrech (1996).

²⁹⁴⁾ Hix (1996) S.31. Hix unterstreicht aber, daß schon vorher Kontakte zwischen Parteien der Länder der EG im Rahmen der "Internationalen", insbesondere der Sozialisten, entstanden sind.

²⁹⁵⁾ Jasmut (1995) S.186 und 269 (für die Liberalen vgl. S.205 und für die EVP S.196).

Im Gegensatz dazu trifft sich der sozialistische Vorstand viermal im Jahr und der Vorstand der EVP sechsmal im Jahr. Aus demselben zeitlichen Grund können die Europarteien die Verfahren der Fraktionen im EP, die jede Woche Entscheidungen treffen sollen, nicht kontrollieren⁽²⁹⁶⁾. Drittens sind die Fraktionen finanziell unabhängig, da sie aus dem Haushalt der EU Mittel bekommen⁽²⁹⁷⁾, und außerdem können die Fraktionen die Arbeit der europäischen Parteien finanziell und logistisch unterstützen. Beispielsweise finanziert die Fraktion fast 50% des Etats der SPE⁽²⁹⁸⁾. Viertens haben die Europarteien keine institutionellen Mechanismen, um ihre Fraktion zu disziplinieren. Auch gegenüber den Entscheidungen der Europarteien genießen die Fraktionen einen größeren Spielraum bei ihrer Umsetzung⁽²⁹⁹⁾. In der politischen Realität entscheiden die nationalen Parteien über die Wiederwahl der Europaabgeordneten und üben somit eine Kontrolle aus⁽³⁰⁰⁾.

Die höhere Position der Fraktionen gegenüber den Europarteien drückt sich darin aus, daß die Fraktionen als "Motor" des Prozesses der Meinungsbildung der Europarteien bezeichnet werden⁽³⁰¹⁾. Beispielsweise stellen die Fraktionen in den Kongressen der drei wichtigsten Parteiformationen einen großen Anteil der Delegierten. Aber nicht nur hinsichtlich der Quantität, sondern auch bei der Meinungsbildung werden die Kongresse von den Fraktionen dominiert. Angesichts des geringen Interesses der Parteimitglieder der nationalen Parteien wird im Grunde genommen die Europapolitik der Europarteien von den Fraktionen bestimmt⁽³⁰²⁾. Im Grunde genommen kann man ableiten, daß der Kern der Europarteien die Fraktionen im EP seien.

Ladrech erkennt die Abhängigkeit der Europarteien von den Fraktionen, aber er gründet die Beziehung zwischen beiden auf eine Art von Verantwortungsteilung oder Arbeitteilung ("*division of responsibilities*"): "The domain of responsibility for election campaign co-ordination lies with the party federations, while the EP groups focus on EU legislative matters". Und er fügt hinzu, daß in der Tat die Fraktionen nicht daran interessiert sind, ihre Aufgaben im EP mit der Organisation politischer Kampagnen zu kombinieren. Damit unterstreichen die Fraktionen "the parliamentary-specific nature of their role"⁽³⁰³⁾.

²⁹⁶⁾ Ebd. S.270 und S.182.

²⁹⁷⁾ Ladrech (1996) S.294.

²⁹⁸⁾ Jasmut (1995). S.191. Beispielsweise profitieren die Europarteien für ihre Arbeit von Konferenzräumen mit Simultanübersetzungen, die für die Fraktionen im EP kostenlos zur Verfügung stehen (ebd. S.184).

²⁹⁹⁾ Ebd. S.269. Aber die Entscheidungen der Fraktionen sind wiederum nicht für ihre Abgeordneten verpflichtend, "aufgrund der Besonderheiten der transnationalen Zusammenarbeit und des freien Mandates" (ebd. S.256).

³⁰⁰⁾ "In France ..., many of the highly respected French Socialist MEPs were quite unceremoniously replaced in the 1994 elections by new candidates who reflected the changed configuration within the party at national level" (Gaffney (1996) S.18).

³⁰¹⁾ Niedermayer (1983) S.197. Die Arbeit von Jasmut unterstützt diese Behauptung. Beispielsweise definiert Jasmut die SPE-Fraktion als "eigentliche Klammer" und gleichsam "permanente Arbeitsebene" der Partei (Jasmut (1995) S.190).

³⁰²⁾ Jasmut (1995) S.235.

³⁰³⁾ Ladrech (1996) S.294.

Jacobs u.a. unterstreichen außerdem die Bedeutung der Fraktionen nicht nur gegenüber den Parteiföderationen, sondern auch in der Funktionsfähigkeit des EP selbst. " (They play) the decisive role in changing the Parliament's leaders ... The Groups also set the parliamentary agenda, choose the rapporteurs and decide on the allocation of speaking time" ⁽³⁰⁴⁾. In solch einer entscheidenden Rolle üben die Fraktionen ihren Einfluß jenseits formeller Verantwortlichkeit aus und leisten die administrative und alltägliche Arbeit des EP ⁽³⁰⁵⁾.

Im Dreieck des Beziehungsmusters des transnational parteipolitischen Handelns ist die Rolle der nationalen Parteien eher passiv. Sie haben auch in der organisatorischen Arbeitteilung mitgespielt und die parlamentarischen Aufgaben des EP bei den Fraktionen belassen und die transnationale Koordination für europäische Wahlkämpfe an die transnationalen Parteien übergeben, während sie sich auf die innere Politik konzentrieren (dazu gehören aber auch die Europawahlen). Genauso haben die Parteien die Europapolitik, zumindest bis 1992, überwiegend den nationalen Regierungen überlassen. So schalten sich die nationalen Parteien nur selten in das politische Tagesgeschäft der Fraktionen ein (dafür hätten sie möglicherweise keine Detailkenntnisse), die Kontakte zwischen Fraktionen und Mitgliedsparteien sind wenig ausgebildet und die Fraktionen im EP sind in sich selbständig ⁽³⁰⁶⁾. Hier stellt sich aber die Frage, ob diese Unabhängigkeit eine Folge der Stärke der Fraktionen gegenüber nationalen Parteien ist oder eine Folge der geringen Bedeutung, die die nationalen Parteien der Arbeit und den Einflußmöglichkeiten des EP und allgemein dem Thema Europa beimessen. Wie schon erwähnt, haben die Entscheidungen des EP keine direkten bedeutsamen Auswirkungen auf die nationale Politik und bis Mitte der 90er Jahren auch geringen Einfluß auf die europäische Politik. Außerdem stößt das Thema Europa bei der Massenpolitik und bei den Mitgliedern der nationalen Parteien auf kein großes Interesse. In diesem Sinne bemerkt Jasmut, daß "der Nationalstaat das dominierende Bezugsobjekt und die Legitimationsbasis parteipolitischen Handelns" für die Mitgliedsparteien der europäischen Föderationen bleibt ⁽³⁰⁷⁾. Aber in meiner Analyse geht es nicht darum, daß die europäischen Parteien die nationalen Parteien ersetzen sollten, oder, daß die nationalen Parteien ihre wichtigen Aufgaben in nationalen Kontexten zugunsten europäischer Tätigkeiten vernachlässigen müßten. Es geht hier darum, die Bedeutung dieser Beziehungen einzuschätzen und den Beitrag, der von der transnationalen Arbeit der Parteien für die demokratische Legitimation der Integration geleistet werden könnte, zu überprüfen.

Eine Untersuchung in 12 Mitgliedsländer der Gemeinschaft Mitte der 90er Jahre zeigt, daß die politischen Parteien der sechs Originalmitglieder, insbesondere von Deutschland,

³⁰⁴⁾ Jacobs u.a. (1992) S.56. Zitat nach Ladrech (1996) S.292. Hier handelt es sich immer um die Sozialisten und Christdemokraten und in geringerem Maße um die Liberalen.

³⁰⁵⁾ Ladrech (1996) S.293-294.

³⁰⁶⁾ Jasmut (1995) S.271.

³⁰⁷⁾ Ebd. S.248. "The national party space remains the primary operating environment for European social-democratic parties" lautet die Schlußfolgerung einer Untersuchung über die "Europäisierung" der französischen Sozialisten (Cole (2001) S.32-33).

Belgien und den Niederlanden, "developed means of active communications with the party organisations at the European level" entwickelt haben. "The six founding states were at least politically comparable in their socio-economic structures and political cultures, and also geographically contiguous, and these factors obviously helped the process of trans-frontier cooperation among their political parties". Die Kohäsion der transnationalen Arbeit wurde durch die Erweiterungen gespannt und wird wahrscheinlich durch die geplanten Osterweiterungen noch mehr unter Druck gesetzt werden. Umfassend zeigen sich "breite Abweichungen" im Engagement der nationalen Parteien in den Beziehungen mit transnationalen Parteien und mit den europäischen Fraktionen⁽³⁰⁸⁾.

In der Unabhängigkeit besteht für die Europaabgeordneten aber die Gefahr, daß sie durch die Tätigkeiten auf europäischer Ebene und den Sozialisationsdruck, der daraus resultiert, "europäisiert" werden⁽³⁰⁹⁾. Teilweise würde sich dies darin ausdrücken, daß sie ihre Sachgebiete aus europäischer Sicht betrachten, bis sie dem heimischen Wähler fremd würde. Darüber hinaus würde der Abgeordnete nicht mehr "als bürgernaher Volks- und Interessenvertreter" in seinem Wahlkreis betrachtet⁽³¹⁰⁾.

Es geht hier um drei Aspekte der Bedeutung des Konsenses im europäischen Integrationsprozeß, die die Vermittlung der europäischen Politik hinsichtlich der nationalen Öffentlichkeiten erschweren.. In bezug auf die Fraktionen des Europäischen Parlaments will ich hier merken, daß sie sich in einem Rahmen entwickelt haben, der der neofunktionalistischen Methode der Integration entspricht. Es geht um eine politische Kultur, die die politisch-ideologische Auseinandersetzung vermeidet⁽³¹¹⁾, und die zu Konsenssuche und zu Entwicklung eines "korporativen Gefühls" neigt⁽³¹²⁾. "The driving force of the European Union itself (consensus), is the norm in terms of European Parliament activity"⁽³¹³⁾.

Zum zweiten ist der Punkt hier, daß die europäischen Themen nicht gut zu den nationalpolitischen Hauptkonfliktlinien passen, die entlang der Achse Rechts-Links angeordnet sind. Drittens geht es darum, daß alle wichtigen nationalen Parteien sich allgemein für die Integration aussprechen (s.o.). Dies sind Faktoren, die das Thema Europa von der Massenpolitik entfernen: im Grunde genommen die überwiegend konsensmäßige Behandlung des Themas in den nationalen und europäischen Parteien sowie im Europäischen Parlament. So bemerkt Jasmut, daß die Grundaussagen der Wahlprogramme der SPD, CDU und FDP sich sehr stark gleichen, weil sie entweder Umformulierungen oder Wiedergaben

³⁰⁸⁾ Morgan (1996) S.10-12.

³⁰⁹⁾ Kohler (1978) S.345 (Zitat nach Jasmut (1995) S.125). Ladrech (1996) S.293. Sozialisation der Eliten ist eine der Auswirkungen der funktionalistischen Integrationsstrategie (vgl. Bach (1994)). Lepsius unterstreicht dazu, daß sie die Eliten homogenisiert, sie "führt aber noch nicht zu deren politischer Legitimität" (Lepsius (1993) S.275.)

³¹⁰⁾ Jasmut (1995) S.125. Vgl. auch Grabitz u.a. (1988) S.530 und S.533.

³¹¹⁾ "The Community political culture that developed in the 1960s and 1970s saw an habituation of the political class in Europa to the idea of European integration as ideologically neutral regarding, or ideologically transcendent over, normal debates on the Left-Right spectrum" (Weiler (1992) S.32-33).

³¹²⁾ Ladrech (1996) S.295.

³¹³⁾ Gaffney (1996) S.19.

der Wahlmanifeste der europäischen Parteien sind ⁽³¹⁴⁾ und diese wiederum als Kompromisse zwischen den Mitgliedsparteien entstehen ⁽³¹⁵⁾. "It was hard to distinguish between the parties on the basis of rather bland manifestos, which in any case serve to inform the activists, not the voters" ⁽³¹⁶⁾.

So kann man die geringe Ausstrahlung einer Europawahl nicht nur der untergeordneten Lage des EP im EU-System zuschreiben - sie wird auch von den profillosen Konturen der Vorschläge der Parteien begünstigt ⁽³¹⁷⁾. Eigentlich ist die Kampagne wenig auf Konfrontation mit dem politischen Gegner ausgerichtet ⁽³¹⁸⁾. Auch die zur Wiederwahl vorgeschlagenen Europaabgeordneten "neigen ebenfalls wenig zu einer Konfrontation mit den Kollegen aus anderen Parteien, da sie mit diesen zuvor im Europäischen Parlament fraktionsübergreifend zusammengearbeitet haben und hieran anknüpfen wollen" ⁽³¹⁹⁾.

Die Suche nach Konsens und Kompromissen zwischen europäischen Fraktionen wurde durch die Einbeziehung des Kooperations- und Mitentscheidungsverfahrens verstärkt. Um die Einflußmöglichkeit solcher Verfahren zu verwirklichen, sollte das Europäische Parlament seine Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder fassen. Darüber hinaus bemühen sich die Fraktionen, insbesondere der EVP und der SPE, darum, da keine von beiden die Mehrheit (314 Stimmen) allein erreichen kann ⁽³²⁰⁾. So referiert Jasmut, daß die Fraktionen nicht immer die politischen Ansichten der europäischen Parteien vertreten, "sondern stimmen mitunter Standpunkten zu, auf die sich die absolute Mehrheit der Abgeordneten des EP einigen können" ⁽³²¹⁾.

Zur Zeit ist die EVP mit 233 Mitgliedern die größte Fraktion, die auch in einem möglichen Bündnis mit den Liberalen (51 Stimmen) die Mehrheit nicht erreichen würde. Auch sei die Kohäsion der transnationalen Fraktionen immer noch "*elusive and chaotic*" und absolute Mehrheiten einer Partei sind ohnehin unwahrscheinlich ⁽³²²⁾. Daher sind die Abgeordneten mehr daran interessiert, sie zu bilden, damit das EP mehr Einfluß auf das EU-System erhält, als ihre "supranationalen Parteien" oder ideologischen Konflikten zu vertreten ⁽³²³⁾. "Inability to pass such legislation would have undermined the EP's position in inter-institutional dynamics" ⁽³²⁴⁾. So wird einer Selbstdarstellung das EP beschrieben, daß

³¹⁴⁾ Jasmut (1995) S.71-72.

³¹⁵⁾ Gaffney (1996) S.18.

³¹⁶⁾ Smith (1996) S.281.

³¹⁷⁾ Nur in letzterer Zeit haben die Europarteien bessere, nachgearbeitete Wahlprogramme mit einem etwas klareren Links-Rechts-Profil erstellt (Ladrech (1996) S.303 und Smith (1996)). Mehr dazu später.

³¹⁸⁾ Jasmut (1995) S.129.

³¹⁹⁾ Ebd. S.130. Der konsensorientierte Arbeitsmodus zwischen den Fraktionen im EP ist stärker als in nationalen Parlamenten und weicht auch von dem der Konsensdemokratien, wie Belgien oder Holland, ab, wo die Wahlkampagnen die Konflikte und Trennungen der Gesellschaft ganz klar widerspiegeln.

³²⁰⁾ Hix/Lord (1996) S.75, Jasmut (1995) S.266-267 und Ladrech (1996) S.294-295.

³²¹⁾ Jasmut (1995) S.269. Auch Gaffney (1996) S.18.

³²²⁾ Lécureuil (1996) S.192.

³²³⁾ "Das institutionelle Eigeninteresse an politischem Einfluß überwiegt hier regelmäßig das Interesse an politischer Profilierung" (Jachtenfuchs (2000b) S.13).

³²⁴⁾ Ladrech (1996) S.295.

"... als Anwalt der Bürger auftritt – als unabhängige Kammer, *frei von Einflüssen der Parteien und Regierungen*, ... ziehen die großen Fraktionen des Europäischen Parlaments an einem Strang – sie arbeiten nicht wie Regierungs- und Oppositionsparteien gegeneinander. So kommt meistens die notwendige qualifizierte Mehrheit zustande, mit der das Parlament den Ministerrat überstimmen kann" ⁽³²⁵⁾. Schon am Anfang des Integrationsprozesses wurde von Haas beschrieben, daß die Mitglieder der parlamentarischen Versammlung sich nach der Verteidigung der Körperschaft einigten ⁽³²⁶⁾. Ein anderer Ausdruck dafür fand sich in der Wahl des Präsidenten des EP: Er wurde regelmäßig mit großer Mehrheit gewählt, dank eines informellen Turnus zwischen Sozialisten und EVP ⁽³²⁷⁾.

Shackleton unterstreicht außerdem, daß die neueste Entwicklung in dem Mitentscheidungsverfahren, in dem eine engere Kooperation zwischen Rat und EP sich beweist, eine neue Herausforderung für die Beziehung zwischen EP und seiner Wählerschaft bedeutet. "More codecision will tend to make it still more difficult for the electorate to differentiate between the parties and thus to have a reason to vote for one party rather than another on the basis of their behaviour in the legislative process. Perhaps this difficulty helps to explain the paradox of an evident growth in Parliament power combined with a constant decline in participation at European elections" ⁽³²⁸⁾.

Aber die Konsenssuche ist auch durch andere Faktoren bedingt. Zum Beispiel die Positionen gegenüber der Integration zwischen Europaabgeordneten. Es geht hier darum, daß neben der Links-Rechts-Dimension auch eine pro-anti-europäische Dimension auftritt. "Beide fallen aber nicht zusammen – etwas so, daß die Linke eher anti-europäisch, die Rechte dagegen eher pro-europäisch wäre. Vielmehr ergibt sich insgesamt das Bild, daß die Mitte-Rechts und die Mitte-Links Gruppierungen eher pro-integrationistisch, die weiter außen stehenden Gruppen auf beiden Seiten dagegen eher anti-integrationistisch eingestellt sind" ⁽³²⁹⁾. Aber auch die größten Eurofraktionen sind von der pro-anti-europäischen Dimension betroffen und unter ihnen ist der Unterschied zwischen nationalen Gruppen "ziemlich groß", obwohl ihre Weltanschauungen kohärent sind. "Das verweist auf die Verwurzelung der Parteien in ihren jeweiligen Mitgliedsstaaten" ⁽³³⁰⁾. Es handelt sich aber nicht darum, daß wichtige Teile der Europaabgeordneten Antieuropäer seien, sondern darum, daß in einer allgemeinen Gesinnung zu Europa wichtige Unterschiede bestehen, beispielsweise über die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft und über ihren Grad an supranationaler Entwicklung. Dies wurde durch eine Befragung von nationalen und europäischen Parlamentariern bestätigt: "Analyses of two central dimensions of political

³²⁵⁾ Europäisches Parlament und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000) S.52-53), meine Hervorhebung.

³²⁶⁾ Haas (1958).

³²⁷⁾ Jasmut (1995) S.266.

³²⁸⁾ Shackleton (2000) S. 341.

³²⁹⁾ Jachtenfuchs (2000b) S.13-14.

³³⁰⁾ Ebd. S.14. Hix referiert, daß in der Herstellung der Wahlmanifeste die drei Europarteien "deeply divided" waren (Hix (1996) S.316).

integration, i.e. attribution of authority and democratic control, show, that there is no consensus between parliamentarians in Europe about what the shape of the future EU should be" (³³¹). Darüber hinaus würden die Fraktionen eine öffentliche Debatte über Themen vermeiden, die eine Spaltung bedeuten könnten, und würden sich um die Suche nach konsensfähigen Bereichen sorgen (³³²).

Ein solches Verfahren der Fraktionen und der Parlamentarier ist möglich, weil sie nicht mit der Kontrolle der Öffentlichkeit und der eigenen Wählerschaft rechnen müssen, da eine geringe Aufmerksamkeit und ein niedriger Wissensgrad der nationalen Öffentlichkeiten über das Geschehen im EP bestehen (³³³). Aber dasselbe Konsensverfahren, diese "*diffuse political complexion*" des EP, trägt wiederum zu noch mehr "Fehlen an Resonanz" (*lack of resonance*) bei. "This, in turn, has affected the public's grasp of European integration issues in general" (³³⁴).

Daher kann man sagen, daß sein Arbeitmodus selbst für das EP die Erreichung des Hauptzieles verhindert, das mit dem Zweikammermodell angedacht war: Die Förderung von mehr Engagement und Verständnis der Bürger für die europäische Politik. So bestätigt Niedermayer in einer empirischen Untersuchung aufgrund Umfragen in den 15 Mitgliedsländern, daß es dem EP noch nicht gelungen ist, "die kurzfristigen Wahrnehmungsschübe in Wahlkampfzeiten in eine längerfristig stabile Wahrnehmung des EP zu transformieren, nur ein sehr geringer Teil der Bürger hat ein zutreffendes Bild von dieser Institution, und ein beträchtlicher Teil besitzt keine klare Meinung" zu seiner Rolle (³³⁵). Diese Behauptung wurde von Schulz für Deutschland im Wahlkampf 1999 noch einmal bestätigt: Ungeachtet der Rolle, die das EP beim Zerfall der Kommission im März 1999 gespielt hätte, konnten drei Monaten später 82% der Befragten keine politische Aufgabe der europäischen Abgeordneten nennen und 94% keinen von ihnen identifizieren (³³⁶).

In der Tat, wegen ihrer Arbeit und des Wesens ihrer Arbeit, laufen die Europaabgeordneten immer Gefahr, in den Kreis der "Europaexperten" oder als "Teil der Gemeinschaftsbürokratie" von der Öffentlichkeit eingestuft zu werden. In diesem Sinne unterstreicht Weiler, daß "sein mutiger Kampf (des EP) an der Seite der Kommission gegen den Rat in bezug auf viele Themen und über viele Jahre hinweg ... zum gleichen unglücklichen Resultat geführt (hat) wie bei der Kommission. Öffentliche Unzufriedenheit mit der Gemeinschaft ist nicht nur auf die Kommission, sondern auch auf das Parlament

³³¹) B. Wessels (1999) S.17 (Feldarbeit im 1996).

³³²) Jachtenfuchs (2000b) S.14-15. Auch nationalen Parteien leiden unter dieser "Unwissenheit" des Themas Europa, s.o. (Vgl. Smith (1996) S. 284 und Gaffney (1996)).

³³³) Jasmut (1995) S.269. Das macht einen neuen Unterschied zur Konsensdemokratie, in der die Aufmerksamkeit der Segmente der Gesellschaft für die Arbeit ihrer Vertreter wichtiger ist.

³³⁴) Ladrech (1996) S.295.

³³⁵) Niedermayer (1994) S.42.

³³⁶) Schulz (1999) S.1.

projiziert worden" ⁽³³⁷⁾. Das ist ein anderer Ausdruck des Fehlens eines soziopolitischen Systems politischer Partizipation und Repräsentation auf europäischer Ebene.

Eine ganz andere Möglichkeit, die Gefahren zu umgehen, wäre für die Europaabgeordneten, nicht so "supranational" zu verfahren und stattdessen einem "nationalen Weg" zu folgen. So meint beispielweise Lepsius: Das EP könnte "nur durch eine volle Einbindung in die nationalstaatlichen Partizipationsstrukturen ... zu einem breiten Legitimationseinverständnis beitragen" ⁽³³⁸⁾.

Der Punkt ist hier, daß die Europaabgeordneten sich in einer widersprüchlichen Lage befinden würde: Zwischen einer "europäischen Gesinnung", die die weitere Integration fordert, und einer "echten" Vertretung der Interessen ihrer nationalstaatlich organisierten Wählerschaft ⁽³³⁹⁾. Aber in der Tat sind die Alternativen nicht so polarisiert und daher haben die Europaabgeordneten vielmehr versucht, in supranationaler Gesinnung Sorgen ihrer Wählerschaft zu vertreten und Themen wie den Verbraucher- und Umweltschutz zu voranzutreiben, die den Wählern wichtig sind, die sich aber über nationale Grenzen hinaus ausdehnen ⁽³⁴⁰⁾. "(This) dual strategy brought us more responsibilities and more difficulties" ⁽³⁴¹⁾.

3.4. Zur *Renaissance* der Europarteien

Ladrech versucht darzustellen, daß, obwohl die Fraktionen sich von den nationalen Parteien abgekoppelt entwickelt haben, sie sich ab den 90er Jahren als ein wichtiger Akteur in der Verbindung zwischen der supranationalen und der nationalen Dimension der politischen Prozesse in der EU erweisen würden ⁽³⁴²⁾. Ladrech erkennt zwei Phasen in der Entwicklung der Fraktionen. In der ersten, bis zu den ersten direkten Wahlen des EP, wurde ihre "Authority within the framework of the EP legislation and interinstitutional relations" begründet ⁽³⁴³⁾, während die nationalen Parteien keine große Aufmerksamkeit auf ihre Arbeit gerichtet haben (s.o.). In der zweiten Phase, insbesondere ab den 90er Jahren, fing die Politisierung des Themas Europa an, die es in ein brennendes Thema der inneren Politik umgewandelt hat (beispielweise in bezug auf die Erfüllung der Konvergenzkriterien der Währungsunion). Als Europa plötzlich zum aktuellen Thema wurde, konnten die Fraktionen sich als "authoritative actors on a matter of urgency to their national counterparts"

³³⁷⁾ Weiler (1989) S.93.

³³⁸⁾ Lepsius (1993) S.275.

³³⁹⁾ Die Widerspruch zwischen internationaler Kooperation und parteipolitischem Egoismus wird allgemein von Scharpf analysiert (Vgl. Kapitel II).

³⁴⁰⁾ "Die Sternstunden des Straßburger Parlaments schlagen immer dann, wenn es gegenüber der eher pragmatischen EU-Kommission und dem EU-Ministerrat, der zumeist den nationalen Interessen Vorrang einräumt, als Anwalt der Bürger auftritt" (Europäisches Parlament und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000) S.52).

³⁴¹⁾ Jean-Pierre Cot, Zweiter Kongreß der SPE, Brüssel (5./6. November 1993). Zitat nach Ladrech (1996) S.295.

³⁴²⁾ Ladrech (1996) S.303-304.

³⁴³⁾ Ebd. S.303.

darstellen⁽³⁴⁴⁾. Darüber hinaus konnten "the main EP party groups, and particular national MEP delegations, ... their presence in the national party organization" verstärken⁽³⁴⁵⁾.

Die Beschreibung Ladrechts könnte die divergenten Befunde von Featherstone und Jasmut erklären. Während der erste die Entwicklung in der ersten Phase beschreibt, konzentriert sich der zweite auf die letzte Phase, insbesondere auf die Entwicklung während der europäischen Wahlen von 1994. Aber es handelt sich nicht nur um eine zeitliche Begrenzung, sondern auch um die Auswahl einer bestimmten Ebene für die Analyse: europäisch für Jasmut und national für Featherstone. Daher versucht Ladrech eine Brücke zwischen beiden Dimensionen zu bauen. Der Punkt ist hier, daß Ladrech erkennt, daß die europäischen Fraktionen immerhin eine wichtige nationale Dimension aufweisen: "Despite the transnational complexion of party groups and the socialization of MEPs into this work environment, national considerations remain part of intragroup dynamics"⁽³⁴⁶⁾. Jasmut erkennt auch die Verbindung und teilweise die Abhängigkeit der Europaabgeordneten von ihren nationalen Parteien an⁽³⁴⁷⁾ und, obwohl er die Unaufmerksamkeit der Parteimitglieder für die Europapolitik beschreibt, unterstreicht gleichzeitig, daß die Führungsschichten der Parteien die Beziehungen mit ihren europäischen Fraktionen nicht ungepflegt gelassen haben⁽³⁴⁸⁾. Die Verbindung zu ihren nationalen Parteien ermöglicht dann, daß die Fraktionen dank ihrer Autorität bei europäischen Themen die nationalen Parteien mit der europäischen Ebene in Verbindung setzen könnten: "... (T)he party groups, although operating at the supranational level, are linked to their national counterparts in a complex fashion. This complexity is seen in their growing authority on specialized questions of EU governance within their respective national parties' policy-making bodies"⁽³⁴⁹⁾.

Ähnlich wie Ladrech erkennt Hix hier eine Zäsur in der Entwicklung der transnationalen Arbeit der Parteien. Er gliedert sie in drei Phasen: eine Phase des "Optimismus" (in der die Parteiföderationen gegründet wurden), die Stagnationsphase (die 80er Jahre mit der Entwicklung der Europawahlen⁽³⁵⁰⁾) und eine Phase der *Renaissance*, Anfang der 90er Jahre⁽³⁵¹⁾. "The negotiation and ratification of the Maastricht Treaty in the IGCs facilitated the renewed interest in the party federations for two main reasons. Given the political nature of the IGC agenda (preparing the political and economic union of Europe) the actors in the conferences were eager to seek alliances along ideological lines, rather than on issues (of) purely national interest. Second, because the outcome of the conferences had to be

³⁴⁴⁾ Ebd. S.299.

³⁴⁵⁾ Ebd. S.300.

³⁴⁶⁾ Ebd. S.293. Vgl. Auch Hix/Lord (1996) S.69.

³⁴⁷⁾ Vgl. dazu Jasmut (1995) S.274.

³⁴⁸⁾ Ebd. S. 70. Vgl. auch Hix (1996) S.318.

³⁴⁹⁾ Ladrech (1996) S.303.

³⁵⁰⁾ Die Hoffnungen der Föderalisten, daß sich aus den Fraktionen ein Parteisystem auf europäischer Ebene entwickeln würde, wurden nach Ladrech schon mit der Herstellung der Direktwahlen des EP enttäuscht (Ladrech (1996) S.293).

³⁵¹⁾ Hix (1996) S.312-318.

ratified in all the member states' parliaments, the national political parties were eager to have an input into the IGCs " (352).

Als Beispiel von der *Renaissance* der Europarteien wird erwähnt, daß die drei wichtigsten Europarteien neue Mitglieder bekommen haben. Insbesondere sind dabei zu nennen: der Eintritt der britischen und dänischen Konservativen in die EVP (damit hat nun die EVP Mitglieder in allen Mitgliedsländern der Gemeinschaft) und der der italienischen PDS in die SPE, die sich mittlerweile als Partei bezeichnet. Außerdem hat sich eine Föderation der Grünen organisiert (353).

Im Zusammenhang damit konstatiert Ladrech für die Wiederbelebung der Europartien, daß, zusammen mit der wachsenden Einmischung der EU in rein nationale politische Bereiche, die typischen Rechts-Links-Positionen der nationalen Politik sich auch auf europäischer Ebene, insbesondere in den Programmen der europäischen Parteiformationen, langsam profilieren (354). Die Wahlprogramme, zumindest der EVP und der Sozialisten, seien "umfassende Wahlprogramme", was zu einer höheren Europäisierung der Wahlkampagnen geführt hätte (355). Zum ersten Mal würden die Europawahlen 1994 eine Tendenz zu einer ideologischen Polarisierung auf europäischer Ebene entstehen lassen. "European elections had begun to matter, and to matter for 'European' reasons, by 1994 ... there still had not been 'an election campaign about European issues', but the situation was changing" (356).

Im Rahmen eines allgemeinen "Ja" zur Integration profilieren sich jetzt eine Polarisierung der Positionen der EVP und der SPE in kohärenteren Vorschläge für *policies*: Während die EVP auf der sozial-marktwirtschaftlichen Dimension der Wirtschaftspolitik beharrt habe, habe die SPE ihren Akzent auf die Notwendigkeit einer europäischen Arbeitinitiative gelegt (357). Weidenfeld u.a. bestätigen diese Entwicklung und unterstreichen zusätzlich, daß 1999 erstmals die Koalition der beiden großen Fraktionen im EP für die Wahl des Präsidenten durchbrochen wurde (358).

Anderen Autoren zeigen sich skeptisch gegenüber diesen Behauptungen, insbesondere gegenüber der These einer neuen "europäischen" Bedeutung der Europawahlen, zumindest würden sie nicht verallgemeinern lassen (359). "Interpreting the messages from the citizens to their rulers through the 1999 European elections is clearly a delicate task since the most striking aspect of the results, as in 1994, was the cross-national diversity and the absence of clearly identifiable trans-European trends ... the elections to the European Parliament remain

³⁵²⁾ Ebd. S.318.

³⁵³⁾ Hix (1996) S.320.

³⁵⁴⁾ Ladrech (1996) S.304 und 296. Vgl. auch Marks/Wilson (1999). Kritisch dazu Cole (2001) S.21.

³⁵⁵⁾ Kritisch dazu Hix (1997) S.6.

³⁵⁶⁾ Smith (1996) S.286.

³⁵⁷⁾ Ladrech (1996) S.303. Vgl. auch Ladrech (1999).

³⁵⁸⁾ Die konservative Nicole Fontaine wurde dann gewählt, dank des Angebots der EVP, als Nachfolger einen liberalen Kandidaten gegen die "geschwächten" Sozialisten zu unterstützen (Weidenfeld u.a. (2000) S.18).

³⁵⁹⁾ Vgl. Guyomarch (1995) und Schulz (1999).

... 'second order' elections" (³⁶⁰). Auch die Bedeutung der programmatische Arbeit der Parteienföderationen wird in Frage gestellt: "It is unclear what weight should be given to commonly agreed party platforms for non-decisive European elections. Their contents are filtered through national and partisan lenses" (³⁶¹).

Noch wird ein weiterer Punkt als Beispiel der *Renaissance* der Europarteien unterstrichen, der in Beziehung zu der von Hix festgestellten wachsenden politischen Natur der Themen der europäischen Politik steht. In diesem Rahmen bekamen die Gipfel der Parteiführer der Europarteien einen neuen Wert, "like the EC summit meetings". Als Beispiel dafür nennt Hix den Gipfel von Rom am 27. Oktober 1990. Zwei Tage zuvor hatte ein Gipfel der EVP, darunter sechs Regierungschefs, seine Unterstützung für eine klare Zeitplanung für die WWU einheitlich vereinbart. "In the build up to the summit, the British government had been preparing to oppose any such move. However, the use of qualified majority at the Rome summit meant that the EPP agenda was accepted almost in its entirety, which left the British prime minister feeling that she had been 'ambushed' " (³⁶²). Wegen des Erfolges des Gipfels der EVP hätten die Sozialisten und Liberalen dieselbe Strategie übernommen und ihre Treffen wurden dann an die Agenda und Termine der gouvernementalen Konferenz angepaßt: "As a result, the usual federation party leader's summits before each European Council became arenas for the development of joint policies to be presented in the IGCs" (³⁶³).

"A further significant force behind the institutionalization of the party federations during the IGCs was the opposition parties in the member states. Out of office in the national arena, the opposition parties were unable to participate formally in the IGCs. Hence, the federations provided an important back-door into the conferences" (³⁶⁴). Eine Folge dieser Strategie findet Hix in der Ratifikation des Maastrichtvertrages, der von den Mitgliedern der drei Parteiföderationen unterstützt wurde, ungeachtet dessen, ob sie an der Regierung oder in der Opposition waren (³⁶⁵). Nach Maastricht hätten die transnationalen Parteien so weitergemacht und Gipfel und Treffen vor der Sitzung des Europäischen Rats abgehalten, "as a way of trying to influence the Councils' debates and decisions" (³⁶⁶). Selbst Cole konstatiert eine erweiterte Aktivität ("*enhanced activity*") der transnationalen Parteienföderationen (³⁶⁷).

³⁶⁰) Guyomarch (2000) S.172.

³⁶¹) Cole (2001) S.27. Der Autor analysiert insbesondere die Versuch der SPE, zu einem Konsens über eine Beschäftigungspolitik zu kommen: "(T)he partisan context – the emergence in 1997-98 of a European centre-left majority – was highly propitious for placing the idea of an EU employment pact on the European agenda, an idea that had been circulating within the PES since at least the mid-1990s. But the manifest divisions between social-democratic parties in office ... weakened the impact of any concerted pan-European social-democratic logic" (ebd. S.31).

³⁶²) Hix (1996) S.319.

³⁶³) Ebd. S.318.

³⁶⁴) Ebd. S.319.

³⁶⁵) Ebd. Außerdem findet Hix in demselben Vertragstext Beweise, die den Übereinstimmungen zwischen den ideologischen Weltanschauungen der drei europäischen Parteienföderation entsprechen würden (ebd. S.319-320).

³⁶⁶) Lécureuil (1996) S.195. Ladrech referiert, daß die vom europäischen Rat im Dezember 1993 vereinbarte "Europäische Initiative zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" zuerst von dem SPE vorbereitet wurde und daß

Hix unterstreicht hier ein neofunktionalistisches Verständnis, um das Verfahren nationaler Parteien zu erklären: Um einen Vorteil in der nationalen Politik zu erlangen, engagieren sie sich in transnationalen Föderationen. Außerdem erhalten sie damit Kontrolle über Ereignisse, die sich jenseits der nationalen Arena entwickeln. Es sei ein Art von "*political spill-over*"⁽³⁶⁸⁾. Aber seiner Meinung nach ergibt sich dadurch keine große Zukunft für die Europarteien: "However, under this model the federations are no more than European arms of national political parties and may thus be unlikely to emerge as full European parties"⁽³⁶⁹⁾. Der Punkt wurde hier schon ausgeschlossen: Es geht hier darum, die Bedeutung der neu verstärkten transnationalen Arbeit der Parteien für die Integration einzuschätzen, ohne ein nationalstaatliches Modell für ihre politische Entwicklung einzunehmen, was jetzt diskutiert wird.

3.5. Weitere Entwicklungsmöglichkeiten für die transnationale Arbeit der Parteien

Wenn man die Bedeutung der Parteien in etablierten politischen Systemen mit der Rolle, die die supranationalen Formationen in der Integration spielen, vergleicht, ergibt sich logisch, daß die europäischen Parteien schwächere Formationen sind. Die Hauptfunktion der Parteien kann man als die Verbindung zwischen den Wünschen und Erwartungen der Bürger (oder der Wähler) und den Entscheidungen im Systems zusammenfassen. Vereinfacht gesagt, stellen sie die Verknüpfung zwischen einer Öffentlichkeit und den Strukturen des Systems her⁽³⁷⁰⁾. Da in der Gemeinschaft eine einheitliche Öffentlichkeit fehlt und das EP eine niedrige institutionelle Bedeutung im EU-Entscheidungssystem, insbesondere in der Herstellung einer "europäischen Regierung", hat (Parlamente sind schlechthin die politische Struktur für das Agieren der Parteien), könnte man keine nennenswerte Entwicklung zu "echten Parteien" erwarten⁽³⁷¹⁾.

Angesichts der Tatsache, daß die Entwicklung einer einheitlichen öffentlichen Meinung auf europäischer Ebene in absehbarer Zeit als ausgeschlossen erscheint⁽³⁷²⁾, neigen viele Autoren dazu, eine Verbesserung der institutionellen Anknüpfung für die Parteien in der Gemeinschaft vorzuschlagen. Daher wird auch eine Verstärkung und eigentlich die Entwicklung der gesellschaftlichen Vermittlungsstrukturen erwartet. "Eine demokratische 'Infrastruktur' kann sich nur dort entwickeln, wo bereits institutionell gewisse Strukturen vorhanden sind"⁽³⁷³⁾. Insbesondere geht es hier um eine "Parlamentarisierung" der EU, in der

die beiden größeren Parteienföderationen sich bemühen, die intergouvernementale Konferenz 1996 zu beeinflussen (Ladrech (1997) S.180).

³⁶⁷⁾ Cole (2001) S.27.

³⁶⁸⁾ Ladrech (1997) S.321.

³⁶⁹⁾ Ebd. Aber das ist nicht der ursprüngliche Sinn des neofunktionalistischen Spillovers.

³⁷⁰⁾ Ladrech (1997) S.293.

³⁷¹⁾ Smith (1996) S.285.

³⁷²⁾ Jachtenfuchs (2000b) S.18 und Stabenow (1999), vgl. Kapitel III.

³⁷³⁾ Classen (1994) S.257. "Nur eine solche Aufwertung des Parlaments schafft zudem die notwendigen institutionellen Voraussetzungen für die Herausbildung einer europäischen demokratischen Infrastruktur" (ebd. S.255).

das EP die Verantwortlichkeit hätte, eine "europäische Regierung" herzustellen⁽³⁷⁴⁾. Damit könnten eine bessere Einbindung und mehr Engagement der Bürger in den Integrationsprozeß erwartet werden⁽³⁷⁵⁾. Als Beispiel dafür zitiert man die Entwicklung der Parteiformationen. Ihre Ursache sei eigentlich eine institutionelle Einrichtung: Die Etablierung einer parlamentarischen Versammlung durch die EGKS. Eine neue institutionelle Modifizierung habe eine zweite Phase dieser Entwicklung gefördert: Die Einführung der direkten Wahlen für das EP. "Aber die relativ geringen Kompetenzen des EP haben ... inzwischen zu einer relativen Stagnation dieses Prozesses geführt"⁽³⁷⁶⁾. Immerhin wird gefordert, daß für "die europäische Demokratie dennoch die gleichen demokratischen Standards (...) wie in den Mitgliedsstaaten" gelten müssen⁽³⁷⁷⁾.

Hier erscheint in gewissem Maße die institutionelle Neigung des Föderalismus, bei der man erwartet, daß die Funktionen der Form folgen werden⁽³⁷⁸⁾. Diese Vorstellung würde nach Meinung von Lepsius bedeuten, daß das System der Interessenvermittlung, der Entscheidungsbildung und der Herstellung des Legitimationsverständnisses in der modernen demokratischen Gesellschaft "durch die zentralen Organe der Regierungsgewalt hinreichend" gesichert werden könnten. "Das ist in keinem der Mitgliedsländer der Fall, und das würde in einer Europäischen Union auch nicht der Fall sein. Das Projekt einer EU ... verengt das Problem auf eine Neuordnung der Kompetenzen der zentralen Organe"⁽³⁷⁹⁾.

Aber auch in der Vergleichenden Regierungslehre haben sich zwei Theorien entwickelt, die die Entstehung der Parteien unter einer solchen Spannung erklären. Zum einen wird aus den Ideen von Duverger gefolgert, daß die Parteien sich aus institutionellen Entwicklungen ergeben, um den Funktionen der demokratischen Regierung zu entsprechen, wie schon für die EU dargestellt wurde⁽³⁸⁰⁾. In der alternativen Theorie (the "genetic model") wird dargestellt, daß die Parteien sich aus den soziopolitischen Konflikten (*cleavages*) ergeben: Sie sind dichotome soziale Frakturen, die in "*critical junctures*" der historischen Entwicklung eines politischen Systems entstanden sind. Das parteipolitische System entwickelt sich auf der Matrix, die sich aus der Überlappung von Konflikten ergibt⁽³⁸¹⁾. Im Fall der EU seien die Regierungen die Akteure, die den Hauptkonflikt "Zentrum-Peripherie" (zwischen nationalen und europäischen Interessen) artikulieren. "However, because of the 'political nature' of the Maastricht Treaty negotiations, the party federations developed a new institutional role and new functions to articulate the left-right conflict. Nevertheless, under

³⁷⁴⁾ Reif/Niedermayer (1987) stellten die These auf, daß die Fraktionen im EP und die europäischen Parteiföderationen sich nicht weiterentwickeln können, solange eine "europäische Regierung" nicht entstanden sei. Vgl. insbesondere S.172.

³⁷⁵⁾ Weidenfeld u.a. (2000) S.18.

³⁷⁶⁾ Reif (1992) S.44.

³⁷⁷⁾ Weidenfeld (1994) S.34.

³⁷⁸⁾ Merkel (1993) S.33.

³⁷⁹⁾ Lepsius (1993) S.271. Vgl. auch S.267.

³⁸⁰⁾ Hix (1996) S.322. Er bezieht sich auf Duverger (1954).

³⁸¹⁾ Lipset/Rokkan (1967).

this elaboration of the genetic model, the party federations would not necessarily develop beyond vehicles for expressing the socio-economic conflict at the EU level" (³⁸²).

Im Grunde genommen geht es hier um das Dilemma "Henne oder Ei" (³⁸³): Die Autoren, die Bedenken gegen die Erweiterung der Zuständigkeiten des EP oder gegen eine Erweiterung der Supranationalität der Integration herstellen wollen, unterstreichen die Notwendigkeit, demokratische Infrastruktur (das Ei) vor der Entstehung eines voll entscheidungsfähigen Parlamentes (der Henne) zu entwickeln. Umgekehrt meinen die Verteidiger des EP, solange das EP einige bedeutsame Zuständigkeiten nicht souverän ausüben kann, werden die noch nationalstaatlich organisierten Sozialgruppen sich nicht entsprechend interessieren und eine Steigerung des Europabewußtseins der Bürger wird unterbleiben.

Nach Hix erklären beide Modelle die Entwicklung der Parteienföderation in verschiedenen Phasen (³⁸⁴). Aber es geht hier darum, die nationalstaatlichen Kategorien als Modell für die EU zu vermeiden und die Anforderungen an die EU, "mit ihren letztlich beschränkten Kompetenzen", niedriger anzusetzen als an einen Staat (³⁸⁵). Dazu bemerkt Lécureuil: "Given the specific European institutional framework, the role of these federation cannot be strictly analogous to those of traditional, national political parties. They operate under a different 'constitutional' structure lacking both a central government and a single electorate" (³⁸⁶). Des weiteren unterstellt Ladrech, daß eine neue Rolle des EP und seiner Fraktionen nicht nur von institutionellen Änderungen abhängig ist, sondern auch von dem "Change in national party elite views on issues of European integration" (³⁸⁷). Merkel und Hix unterstützen auch eine graduelle Ausdehnung der Ausgaben des EP. Aber um vorher die Interessen der Bürgern zu wecken, zielen die Reformen auf die Aufmerksamkeit der nationalen Parteien für die europäische Politik, denn nur dann könnten die Bürger mobilisiert werden (³⁸⁸).

Aus der veränderten Ansicht nationaler Parteiführer sollte sich eine neue Bewertung der Wichtigkeit der transnationalen Arbeit und der Rolle der Fraktionen ergeben, sonst würde die institutionelle Verbesserung des EP nicht wirken oder sich auch in die entgegengesetzte Richtung auswirken. Beispielsweise hätte die Verstärkung der supranationalen Dimension der Gemeinschaft durch die EEA eine Gegenreaktion verursacht: Die Parteien, die eine begrenzte Rolle für Brüssel wollten, haben ein intergouvernementalistisches Modell für das

³⁸²) Hix (1996) S.322.

³⁸³) Guyomarch (1995) S.185.

³⁸⁴) Hix (1996) S.323.

³⁸⁵) Classen (1994) S.256. Beispielsweise dafür Grabitz u.a. (1988). Weiler u.a. (1995) schlagen vor, nicht die Anforderungen niedrig zu halten, sondern ganz andere vorzustellen (ab S. 29 und S.20-22).

³⁸⁶) Lécureuil (1996) S.195-196. Diese beiden Aspekte wurden im ersten Teil meiner Arbeit bestätigt (vgl. insbesondere Kapitel III).

³⁸⁷) Ladrech (1996) S.293.

³⁸⁸) Merkel (1999) S.34-36 und Hix (1997) 8-9. Allgemein dafür Hix (1996).

gemeinschaftliche Entscheidungssystem gefordert und damit eine Minimierung der Rolle des EP begünstigt (³⁸⁹).

Es handelt sich insbesondere darum, daß neue wichtige Kompetenzen des EP gegen die Kohäsion der supranationalen Zusammenarbeit der Parteien und der Fraktionen im EP mitwirken könnten. Daher erwartet Weiler eine "Renationalisierung" des Europäischen Parlamentes, wenn seine Zuständigkeiten entscheidend verstärkt würden: Wachsende Kompetenzen des Parlamentes würden "zu einer größeren Übereinstimmung zwischen dem Verhalten und der Position der Minister im Rat und den Abgeordneten desselben Mitgliedstaates im Parlament - über Parteigrenzen hinweg -" führen. Darüber hinaus werde "eine erhebliche Reduzierung" der Gemeinschaftsgesinnung des EP stattfinden (³⁹⁰). Es geht nicht darum, weitere Erweiterungen des EP zu negieren oder die wachsende Zusammensetzung seiner Fraktionen zu unterschätzen (³⁹¹), sondern darum, eine Strategie zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft richtig zu überprüfen.

Hix/Lord betrachten eine wichtige Übereinstimmung zwischen den nationalen Regierungen und den Europaabgeordneten derselben Partei der ersten Minister, die die Fraktionsdisziplin der Europaabgeordneten brach, als erstmalig das EP dem von den nationalen Regierungen vorgeschlagenen Präsidenten für die Kommission am 21. Juli 1994 zustimmen sollte (³⁹²). Hix/Lord bemerken dazu, daß, obwohl die Wahl im EP stark links-rechts polarisiert war und eine Mitte-Links-Formation der Fraktion sich gegen Santer geäußert hatten (³⁹³), er gebilligt wurde. Die Erklärung der Autoren bezieht sich auf den Einfluß der Regierungsparteien auf ihre Europaabgeordneten. Es handelt sich damit nicht um eine einfache Wiedergabe nationaler Auseinandersetzungen zwischen Regierung und Oppositionsparteien auf europäischer Ebene, sondern um überlappende Faktoren, die die Kohäsion der Fraktionen durchkreuzen (³⁹⁴).

Um die verschiedenen Effekte zu überprüfen, betrachten Hix/Lord die Stimmabgabe der EP-Mitglieder, deren supranationale Fraktion Santer unterstützt hat, deren nationale Partei aber gleichzeitig in der Opposition war. Sie vergleichen sie mit der Stimmabgabe von Europaabgeordneten, deren europäische Fraktion Santer abgesagt hat, aber deren einheimische Partei an der Regierung war. Das Resultat ist eindeutig: Während nur ein

³⁸⁹) Ladrech (1996) S.293.

³⁹⁰) Weiler (1989) S.90.

³⁹¹) Weiler schlägt immerhin eine Ausdehnung der Befugnisse des EP vor (ebd.).

³⁹²) Im Sommer 1994 haben sich die Regierungschefs in einem Tauziehen auf den christdemokraten Santer geeinigt, der kraft der Verfahren, die in Maastricht eingeführt wurden, dem Zustimmungsvotum des EP gestellt werden sollte.

³⁹³) Ein Tag vor der Wahl hat die EVP ihre Unterstützung für Santer vereinbart, die SPE äußerte sich dagegen. Die anderen Gruppen ordneten sich nach diesen Positionen: Die französischen RED und die italienische Forza Europa haben für Santer gestimmt, die Liberalen, Vereinigten Linken, Grünen und der Radikaleuropäer dagegen (Hix/Lord (1996) S.65-66).

³⁹⁴) Die Untersuchung von Hix/Lord widerspricht aber nicht der Hypothese von Ladrech (1996) in dem Sinne, daß der Links-Rechts-Konflikt ab den 90er Jahren auf europäischer Ebene mehr Bedeutung gewonnen hat. In der Tat kann der Widerspruch Links-Rechts 87,4% der Stimmen erklären (ebd. S.71).

Abgeordneter der ersten Gruppe von seiner supranationalen Fraktion abwich und gegen Santer stimmte, wichen 42 Abgeordnete der zweiten Gruppe, deren heimische Partei an der Regierung war, ab und stimmten für Santer, also gegen die Position ihrer supranationalen Fraktion: "The experience of 1994 confirmation vote suggests that they will (establish) priority to the position of their party group in the EP when their national party is in *opposition* at home. On the other hand, if their national party is in *government* domestically, they are more likely to support the nominee of the European Council, even against the agreed line of their transnational party group" (³⁹⁵).

Die Erklärung dafür finden die Autoren in einer niedrigen Entwicklung der Kohäsion der supranationalen Fraktionen im EP (³⁹⁶). Wenn nationale Regierungen (und möglicherweise auch nationale Parteien) "a vested interest in EP votes" haben, hätten die Fraktionen geringe Chancen, diesem Willen zu widerstehen (³⁹⁷), insbesondere weil die nationalen Parteien die Wiederwahl der Europaabgeordneten bestimmen (³⁹⁸). Das war der Fall bei der Herstellung der Kommission 1994 (³⁹⁹). Die Regierungen waren nicht bereit zu akzeptieren, daß ihr Kandidat an der Resistenz des EP scheitern konnte (⁴⁰⁰). "Most heads of government now just wanted to get the problem wound up, rather than allow it to fester over the summer in a manner that would call their trusteeship of the EU's affairs into question, further denting their already depreciated domestic reputation for governing competence" (⁴⁰¹). Hierin versucht Hix die Vorstellung zu negieren, daß die Europawahlen und das danach stattfindende Zustimmungsvotum des EP für den Präsidenten der Kommission ein "*quasi-parliamentary*" System herstellen könnten. "In the EP investiture vote, the winning majority was a 'prime ministerial coalition', of parties holding the national Prime Ministers' office plus minority (center-right) partisan allies of their nominee in the EP, and not a 'European party coalition', of the (center-left) European parties/EP party groups that had 'won' the June 1994 EP elections" (⁴⁰²).

Zwei schon diskutierte Aspekte der Integration ergeben sich aus der Diskussion: Die Bedeutung der nationalen Regierungen für die Europapolitik gegenüber anderen nationalen

³⁹⁵) Ebd. S.71-72. Die Autoren fügen auch eine weitere Regel hinzu: Es ist zu erwarten, daß alle Abgeordneten desselben Landes für den vorgeschlagenen Präsidenten stimmen werden, wie es 1994 der Fall war.

³⁹⁶) Ebd. S.74 und S.71.

³⁹⁷) Ähnlich wurde 1988 von Grabitz u.a. beobachtet: "Gegen das nationale Parteiestablishment, das vielfach auch Regierungsfunktionen ausübt, kann sich der europäische Abgeordnete deshalb in der Regel nur einen begrenzten Konflikt erlauben" (Grabitz u.a. (1988) S.644).

³⁹⁸) Hix (1997) S.5. "Jeder Abgeordnete schaut natürlich dorthin, wo er herkommt und wo er wieder aufgestellt wird. Den reinen, abstrakten europäischen Abgeordneten, den gibt es noch nicht" (Neunreither (1999)).

³⁹⁹) 1999 war die Lage mit Romano Prodi eine andere: Er konnte, als ein Christdemokrat, der eine Mitte-Links-Koalition in Italien geführt hatte, Zustimmung in den beiden größten Parteien der EU finden (P. Weber (1999)).

⁴⁰⁰) Hix referiert spezifische Anweisungen der damaligen spanischen Regierungspartei PSOE an ihre Europaabgeordneten, für Delors und gegen die Entscheidung der SPE zu stimmen (Hix (1997) S.7). Lécureuil erkennt, daß nationale Gruppen sich regelmäßig während der Sessionen des EP treffen, um die nationale Position zu definieren. "Consequently, it is not uncommon for national delegations to flaunt the group position on certain sensitive issues" (Lécureuil (1996) S.193).

⁴⁰¹) Hix/Lord (1996) S.69-70.

⁴⁰²) Hix (1997) S.8.

Akteuren und die verschiedenen Konfliktlinien, welche die Arbeit der Fraktionen im EP trennen.

Jasmut bestätigt im Fall der Bundesrepublik, daß die Mitglieder der Bundesregierung institutionell und fachlich besser vorbereitet seien als die Landesregierungen, die Fraktionen im Bundestag und die Parteien, um die Politik auf europäischer Ebene zu beeinflussen. Nicht nur bestimmen sie "weiterhin maßgeblich" die Europapolitik Deutschlands, sondern sie haben dafür auch einen "Informationsvorsprung", der sich aus den ständigen Kontakten mit Brüssel und mit den anderen Regierungen ergibt, sowie logistische Unterstützung, um Öffentlichkeitskampagnen durchzuführen, die ihren Einfluß auf europäischer Ebene sichern⁽⁴⁰³⁾. Aufgrund ihrer entscheidenden Rolle im Europäischen Rat und im Ministerrat befinden sich außerdem die Mitglieder der nationalen Regierungen unter einem ständigen Druck, europäische Entscheidungen zu treffen, was sie sensibler für das Thema macht. Daher erklären sich teilweise die verschiedenen Reaktionsfähigkeiten der nationalen politischen Akteure gegenüber europäischen Angelegenheiten⁽⁴⁰⁴⁾.

Als zweiten Aspekt geht es um die verschiedenen Konfliktlinien, welche die Kohäsion der supranationalen Arbeit der Parteien trennen. Zusammenfassend könnte man sie in drei Kategorien einordnen: die ideologische, die nationale und die Vorstellungen, wie weitere Integration geschaffen werden soll (insbesondere wieviel "Supranationalität" angewendet werden sollte). "This means that both ideological and territorial distinctions have superimposed upon them another set of divisions, between the view which wants the Parliament and the Union to work, to prosper and to inverse its power, and one which does not; between lies a range of intermediate opinion"⁽⁴⁰⁵⁾. Mit der nationalen Trennung ist nicht nur das sogenannte "nationale Interesse" gemeint, die die Parlamentarier desselben Landes über die ideologische Konfliktlinie vereint⁽⁴⁰⁶⁾, sondern auch die Tatsache, daß die Europaabgeordneten aus verschiedenen politischen Kulturen kommen, in denen u.a. die Ideologie derselben europäischen ideologischen "Familien" ganz andere Bedeutung haben kann⁽⁴⁰⁷⁾. "Political parties from a shared 'space' then, share more than territory: they share dispositions, cultural attitudes, language, we might say they share secrets which bind them to one another"⁽⁴⁰⁸⁾. Der Druck aus der Regierung auf den Europaabgeordneten derselben Partei spielt hier auch mit.

⁴⁰³⁾ Jasmut (1995) S.112-113. Raunio/Hix bestätigen die Bedeutung des "Informationsvorsprungs" der Regierungen als Nachteil für die Tätigkeiten nationaler Parlamenten in der europäischen Politik (Raunio/Hix (2000) S.162).

⁴⁰⁴⁾ Dieser Zustand ist kohärent mit der von Featherstone beobachteten Wandlung der Europahaltungen nationaler sozialistischer Parteien aufgrund ihrer Position als Regierungspartei, aber nicht entscheidend aufgrund ihrer Teilnahme bei den europäischen Parteiformationen (s.o.).

⁴⁰⁵⁾ Gaffney (1996) S.18.

⁴⁰⁶⁾ "The irresistible pull of national concerns ... To date, this has been only slightly mitigated by the attempts to cleave the EP ideologically" (Gaffney (1996) S.16).

⁴⁰⁷⁾ Ladrech (1996) S.294.

⁴⁰⁸⁾ Gaffney (1996) S.17.

Der Punkt ist hier nicht, welche von diesen Linien die wichtigste in der Entwicklung der transnationalen Parteien bis heute war oder unter welcher von diesen sie sich weiterentwickeln sollten, sondern daß sie existieren und "a strong claim to representation at the European level" haben (⁴⁰⁹). Ein zweiter Punkt ist, daß sie die weitere Entwicklung der Parteien mehr oder weniger einrahmen werden, aber insbesondere hemmen (⁴¹⁰): "Forces are driving into opposite directions, but crosscutting 'cleavages' do not necessarily imply that consensual solutions are easy to reach" (⁴¹¹).

Jedoch teilen die hier analysierten Autoren die Meinung, daß die Verstärkung der Bedeutung des EP auch eine weitere Verstärkung der Rolle der transnationalen Arbeit der Parteien bedeuten wird, und daß sie schon eine Rolle spielt. Wegen ihres höheren europäischen Bewußtseins erwartet Ladrech eine wichtigere Rolle für die europäischen Fraktionen, wenn die nationalen Akteure "europäisiert" werden (⁴¹²). "Aufgrund der langen Dauer der Zusammenarbeit von Parteien und der umfangreichen Strukturen der Europäischen Parteien spricht für einen Fortbestand dieser Organisationen (falls das EP dem Rat gleichgestellt würde) vieles" (⁴¹³). Auch Hix bestätigt diese Behauptungen, obwohl er die Schwäche der Europarteien analysiert hat: "The structure of internal EP rules and incentives facilitates coalescence of individual MEPs and national party delegations into fewer EP party groups. In addition, as this incentive structure has evolved, the cohesion of the EP party groups in roll-call votes ... dramatically between the 1984 and 1989-1994 sessions" gestiegen (⁴¹⁴). Und er schätzt auch die Entwicklungsmöglichkeiten der Parteienföderationen als positiv ein: "The party federations have evolved from organizations for transnational party cooperation, with a limited electoral role, to nascent European parties, with certain policy development and agenda setting functions", daher ergibt sich "the emergence of an EU party system 'core' " (⁴¹⁵).

Drei Gründe erklären nach Ladrech, warum die europäischen Fraktionen nun begünstigt werden, wenn nationale Akteure (insbesondere politische Parteien) ihre Aufmerksamkeit auf diese transnationale Arbeit richten. Zum einen waren dieselben Fraktionen und das EP aktive Akteure in der Entstehung der intergouvernementalen Konferenz über die Europäische Union (1991). Sie hatten dafür die Unterstützung von nationalen Parlamenten, politischen Führern der drei wichtigsten Parteiformationen und

⁴⁰⁹) Ebd. S.16.

⁴¹⁰) Jachtenfuchs (2000b) S.15 und Ladrech (1996) S.294).

⁴¹¹) B. Wessels (1999) S.16.

⁴¹²) Ladrech (1996) S.292-293. "The point might be less that the European parties have to emancipate from national politics but rather that the national parties will 'go Europe' because of the growing importance of this level in politics" (Nentwich/Falkner (1997) S.5).

⁴¹³) Jasmut (1995) S.248. Aber während Ladrech eine Ausdehnung der Tätigkeiten der nationalen Parteiensysteme auf europäischer Ebene vorsieht, erwartet Jasmut eine "Einschränkung der Autonomie der Mitgliedsparteien" durch die europäischen Formationen (ebd.).

⁴¹⁴) Hix (1997) S.5, aufgrund Bardi (1996), Brzinski (1996) und Raunio (1996) u.a.

⁴¹⁵) Hix (1996) S.323 und 324.

einigen Regierungen (⁴¹⁶). Ein zweiter Aspekt, der zugunsten der Fraktionen spricht, ist die Konfusion, die der Maastrichtvertrag in den politischen Parteien verursacht hat. Maastricht brachte eine bedeutsame Restrukturierung in den nationalen-supranationalen Elementen der Gemeinschaft, die von einer für alle Akteure überraschenden Antwort des Publikums begleitet wurde. Wegen ihres "intellektuellen Vakuums" hinsichtlich des Themas waren die Parteien nicht bereit, eine kohärente Position einzunehmen, und wichtige nationale Parteien haben starke interne Auseinandersetzungen, inklusive Überläufe, erfahren. Europa wurde ein explosives Thema. "The unpreparedness of national parties in the realm of EU activities and long-range perspectives allowed the main EP party groups, and in particular national MEP delegations, to strengthen their presence in the national party organization" (⁴¹⁷).

Der dritte Faktor ist für Ladrech das Ende des Kalten Krieges, das eine paradoxe Auswirkung auf europäischer Ebene mitbringt: Während auf nationaler Ebene eine Entschärfung des Konfliktes Links-Rechts stattfand, und vielleicht deswegen, hat diese Konfliktlinie auf europäischer Ebene mehr Profil gewonnen. Da die Koalitionsfrage für die Parteien auf nationaler Ebene erleichtert wurde, wurde es für die zwei wichtigsten europäischen Fraktionen und Parteiformationen möglich, neue Mitglieder einzuschließen (s.o.). Darüber hinaus haben beide Fraktionen ihre Rechts- bzw. Linksidentität deutlicher gemacht, was auch von einer Profilierung des ideologischen Diskurses auf europäischer Ebene begleitet wurde (⁴¹⁸). Gaffney erkennt die neue Polarisierung, unterstreicht aber gleichzeitig, daß die ideologischen Unterschiede auf europäischer Ebene "minimal" seien (⁴¹⁹). Im Gegensatz dazu weist Hix der neuen ideologischen Konfiguration eine wichtige Rolle in der zukünftigen Entwicklung der Parteienföderationen zu (⁴²⁰). Ladrech betont, daß ein Links-Rechts-Spektrum größere Wichtigkeit bei der Erzeugung öffentlicher Interessen als die Trennungen Regierung - Opposition zwischen den Fraktionen im EP haben könnte (⁴²¹). Als eine zweite Auswirkung des internationalen Wandels wird von Ladrech behauptet, daß der Ost-West-Konflikt ein legitimierender Faktor der westeuropäischen Integration war, der "tolerance for indirect legitimacy" erlaubt habe. Seine Ausblendung würde neue legitimatorische Grundlagen für die EU nötig machen (⁴²²).

Alles in allem werden diese Argumentationen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre bestätigt: "Mittlerweile haben sich die anfänglich tatsächlich recht fluiden Parteienbünde und Fraktionen im Europaparlament konsolidiert und erheblich an Kohärenz gewonnen" (⁴²³).

⁴¹⁶) Ladrech (1996) S. 298. Vgl. dazu Kapitel III.

⁴¹⁷) Ebd. S.298-300.

⁴¹⁸) Ebd. S.300-301.

⁴¹⁹) Gaffney (1996) S.19.

⁴²⁰) Hix (1996) S.323-324.

⁴²¹) Die ideologische Trennung sei "the means by which public opinion comprehends not only the role of party groups within the EP but EU policy issues in general" (Ladrech (1996) S.295).

⁴²²) H. Wallace (1993) S.100. Zitat nach Ladrech (1996) S.302.

⁴²³) Jachtenfuchs (2000b) S.13.

Auch bestätigt sich immerhin, daß von einem "Parteienstaat" auf europäischer Ebene "immer noch keine Rede" sein kann (⁴²⁴).

3.6. Schlußfolgerung

In Rahmen aller dargestellten Entwicklungen kann man die politische Bedeutung der supranationalen Arbeit der Europaabgeordneten und der transnationalen Arbeit der Parteienföderationen für die Politik der europäischen Integration unterstreichen, ohne einen Bruch mit den bisherigen, auf nationalstaatlicher Ebene funktionierenden Systemen der politischen Vermittlung vorzuschlagen.

Für Hix handelt sich hier um eine ganz andere Betrachtungsweise der Bedeutung der Parteien auf europäischer Ebene. Es geht nicht darum, daß sich die Parteien zwischen Wahlen und Regierungsfunktion entwickeln sollten, sondern darum, daß in allen Parteiensystemen die Parteien in verschiedenen Arenen beschäftigt seien, wie den gouvernementalen und den legislativen Funktionen oder den Wahlen. Jedoch abhängig von der Natur des politischen Systems könnte die eine oder andere Arena das Hauptziel der Tätigkeiten der Parteien sein. "For example, in Switzerland, which has a similar institutional structure and decision-making environment to the EU, parties at the federal level play a limited role in the elections to the Nationalrat, but are active agents in the both chambers of parliament and in policy development and issue bargaining. Consequently, the new policy and issues-orientation roles of the EU party federations in the IGCs may be more important indicators of the emergence of nascent European parties" (⁴²⁵). Aber vor allem lenkt Hix die Aufmerksamkeit auf die "*sui generis*" Natur des Handelns der Parteien auf europäischer Ebenen, das nicht mit den Maßstäben der Entwicklung nationalen Parteien gemessen werden sollte (⁴²⁶).

Hierauf gründen sich die Einschätzungen der betrachteten Autoren, daß eine weitere Entwicklung eines "europäischen Parteiensystems" möglich sei. Es sei ein "Mittelweg" zwischen den supranationalen und nationalen Spannungen gefunden worden, um eine weitere Entfaltung der Europarteien zu erwarten. Beispielweise meint Lécureuil, daß sie die Rolle von "*Euro-think-tanks*" gegenüber den nationalen Parteien spielen könnten (⁴²⁷).

Hier sieht Ladrech eine mögliche Verbindung zwischen der nationalen und der supranationalen Dimension, die dem Integrationsprozeß unterliegt: "The party groups must, therefore, be viewed as actors in an evolving party system that operates in a multidimensional though interrelated manner. In this fashion, the national-supranational connection should become increasingly a point of departure in analyses of EU politics" (⁴²⁸). Die europäischen Fraktionen wären damit nicht Erscheinungen neuer politischer Parteien auf europäischer

⁴²⁴) Ebd.

⁴²⁵) Hix (1996) S.311 und Fn.8 für den Vergleich zwischen der Schweiz und dem institutionellen System der EU.

⁴²⁶) Ebd. Fn.1 (S.324).

⁴²⁷) Lécureuil (1996) S.194 und S.195.

⁴²⁸) Ladrech (1996) S.304.

Ebene, sondern Verbindungspunkte für die Erweiterung der Aktivität nationaler Parteien und der Parteisysteme auf europäischer Ebene. Ladrech distanziert sich explizit von dem nationalstaatlichen Modell für die EU und greift auf die Darstellung der "*Europolity*" als einer Netzwerkstruktur zurück: "The institutional logic of the EU system helps to explain their emphasis on building networks among party actors among territorial levels" (429).

Cole meint dazu, daß die "Netzwerk-Analogie" hilfreich sei, um den wachsenden Kontakten zwischen Spitzenpolitikern im Rahmen der europäischen Parteienföderationen zu deuten (430). Aber er zeigt sich auch skeptisch, um den Akzent der erneuten Bedeutung auf die europäischen Parteiformationen selbst zu setzen (431). In der Tat beschreibt Cole die Bedeutung der SPE als Bühne für das politische Handeln der Führung der französischen Sozialisten, aber sie sei auch eine öffentliche Bühne für die Auseinandersetzung zwischen den Mitgliedsparteien mit ihren konkurrierenden Weltanschauungen (432). Und er unterstreicht nochmal, daß die nationale Ebene der Hauptrahmen für das Handeln sozialdemokratischer Parteien von Europa sei. Aber Cole fügt hinzu: "But the pan-European socialist network facilitated the informal circulation of policy ideas and the attempted harmonization of policy positions by ideologically cognate parties in government. The influence of the pan-European partisan context thus lay in terms of future agenda-setting, institutional invention and political exchange" (433).

Hierbei will ich Niedermayers Schema für "grenzüberschreitende Beziehungen" zwischen den Parteien neu betrachten (s.o.). Als supranationales Muster behandelt das Schema in erster Linie von einer starken Organisation, weitgehenden Kompetenzen und einem bedeutsamen programmatischen Einfluß. Als Idealtypus von supranationalen Parteien kann eine solche Beschreibung akzeptiert werden. Aber obwohl die heutigen Parteienföderationen solchen Merkmale nicht erreicht haben, wurde hier gezeigt, daß ihre Bedeutung im Rahmen der europäischen Integration über reinen internationalen Formen der Zusammenarbeit liegt. Dieser Zustand legt nahe, daß man mehr Aufmerksamkeit auf die Mittelposition legen soll. Es geht nicht darum, daß dieses Zwischenstadium eine "bloßer" Übergang zwischen beiden Polen bedeutet, was immer auch Öffnung für ein stärkeres föderalistisches Verständnis der Integration hervorregt. Die Mittelposition kann schon einen neuen Typus bedeuten, aber nicht von einer neuen Parteiform, sondern als Arena oder Bühne für das Handeln nationaler Parteien. Die "kontinuierliche Zusammenarbeit" würde eine Option für die Stäbe der nationalen Parteien bedeuten, um Einfluß in der Politik auf europäischer Ebene zu gewinnen. Es geht nicht um Einfluß von oben nach unten, von einem

⁴²⁹) Ladrech (1997) S.181 und S.168-170. Vgl. auch Ladrech (1999).

⁴³⁰) Cole (2001) S.26 Er bezieht sich exklusiv auf die Kontakte im Rahmen der SPE.

⁴³¹) "In practice it is quite difficult to distinguish between partisan and (inter)governmental contacts, since many party leaders are also prime ministers in their own country" (ebd. S.26).

⁴³²) Ebd. S.27. "(That) ... make it important not to overstate the coherence of the European social-democratic party family" (ebd. S.32).

⁴³³) Ebd. S.32-33.

europäischen Zentrum einer "Mutterpartei" über ihre Mitgliedsparteien. Es handelt sich im Gegenteil um wechselseitige Auswirkungen zwischen den Mitgliedern in der Suche nach gemeinsamen Positionen für die europäische Politik. Aber es geht insbesondere um die Verfolgung von Zielen, die die Parteien nationalstaatlich definiert haben, die aber auf europäischer Ebene verfolgt werden sollen, mindesten teilweise, da der Einfluß der EU auf nationale Politik immer größer wird. Die europäischen Fraktionen spielen in zwei Arten hier mit. Sie erleichtern die Beziehung, unterstützen und fördern die Zusammenarbeit. Damit lenken sie die Aufmerksamkeit der Parteiführer auf die Bedeutung des europäischen Entscheidungsprozesses. Gleichzeitig sind sie die europäische parlamentarische "Erscheinung" von nationalen Parteien in der EU, ohne ihre europäische Gesinnung zu verlieren. Meiner Meinung nach entspricht diese neue Auffassung dem aktuellen Niveau der politischen Integration Europas.

4. Die parlamentarische Kontrolle der Integration auf nationaler Ebene

Der Verlust an parlamentarischer Kontrolle über den Integrationsprozeß schließt zwei Aspekte ein. Einer bezieht sich auf die europäische Ebene und betrifft insbesondere die vorher analysierte Rolle des EP im EU-System. Der zweite entwickelt sich auf der nationalen Ebene und bezieht sich auf die vermutliche Aussetzung der nationalen Parlamente von der Kontrolle der Bereiche, die in der EU vergemeinschaftet und "supranationalisiert" wurden. Beide bilden einen Zustand, den Judge als ein "*dual democratic deficit*" beschreibt (⁴³⁴). Im folgenden wird der zweite Aspekt analysiert.

Die negative Auswirkung des Integrationsprozesses auf die Zuständigkeiten der nationalen Parlamente wird im Rahmen einer allgemeinen Tendenz zu einer Entwertung des Parlamentes im inneren demokratischen Leben des Nationalstaates diskutiert: Es sei eine allgemeine Entparlamentarisierung oder ein "Niedergang der Parlamente" festzustellen (⁴³⁵). Die wachsende Komplexität der Industriestaaten, das Wachstum der Staatsaufgaben und eine notwendige Kohäsion der Regierungsparteien hätten der Regierung und dem Kabinett mehr Bedeutung in der Zielsetzung eines politischen Systems erteilt (⁴³⁶). "Angesichts des Informationsvorsprungs der Exekutive und ihrer hervorragenden personellen Ausstattung mit kompetenten Ministerialbürokratien sei das Parlament bzw. die Opposition immer mehr entmachtet worden, sie könne die Kontrollfunktion nur schwer, die Willensbildungs- und Artikulationsfunktion nur gelegentlich wahrnehmen und vermöge auch nur punktuell auf die

⁴³⁴) Judge (1995) S.80-81. Vgl. auch Lodge (1994) S.15-16.

⁴³⁵) Schon Anfang der 20er Jahre wurde so die Lage des Parlamentes beschrieben (Bryce (1921)).

⁴³⁶) Döring (1996) S. 42. Vgl. Raunio/Hix (2000) S.148-149 mit mehr Bibliographie darüber.

Gesetzgebung einzuwirken" (⁴³⁷). Diese Tendenz würde durch die wachsende Interdependenz und Globalisierung der industriellen Welt noch verstärkt (vgl. Kapitel II). Und im Fall der europäischen Integration besteht ein fast allgemeiner Konsens, daß die EG/EU die Entwertung der Bedeutung nationaler Parlamente verstärkt hätte (⁴³⁸). "Clearly, power has passed from national institutions to the institutions of the EC ... National parliaments have been left behind in the rush. They have no formal role in the process of policy making, other than indirectly through national governments or in a sporadic and advisory form" (⁴³⁹). Außerdem könnte man sagen, daß die Parlamente selbst ihre Erniedrigung bewilligt haben, als sie die gemeinschaftlichen Verträge ratifizierten. Judge kommt daher zu dem Schluß, daß die "Demokratisierung" der Integration in einem allgemeinen Zusammenhang konzipiert werden sollte: "The 'problem' of the 'democratic deficit' is thus best conceived not at the European 'level' but as a *universal problem* of how parliaments *sui generis* hold executives to account" (⁴⁴⁰).

Die Lösung für das Demokratiedefizit der EU auf nationaler Ebene wird normalerweise in einer Verstärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der Kontrolle von nationalen Vertretern im Rat, der europäischen Entscheidungsverfahren und allgemein des Integrationsprozesses selbst gesehen. Der Ausgangspunkt für die Vorschläge ist die in der Literatur allgemein akzeptierte demokratische Funktion des Parlamentes, die Exekutive zu kontrollieren (⁴⁴¹). Darüber hinaus sollten die nationalen Parlamente das Handeln des entsprechenden nationalen Ministers im Ministerrat noch enger als bisher überprüfen, was die indirekte Legitimation der EU verbessern würde. Dazu wird von den meisten Autoren unterstrichen, daß die bestehenden Möglichkeiten dafür von nationalen Parlamenten bis Anfang der 90er Jahre nur begrenzt oder gar nicht genutzt wurden (⁴⁴²). Dieser Mangel wird normalerweise von den Verteidigern der Rolle des EP hervorgehoben, um die institutionelle Verstärkung der parlamentarischen Komponenten der EU zu rechtfertigen. Es sei ein Mißerfolg der nationalen Parlamente in ihrer Aufgabe. So ein Resultat kann sich aus der Unaufmerksamkeit ergeben, mit der die nationalen Parteien das Thema Europa behandelt haben (s.o.).

Gegen diese Entwicklung argumentieren Autoren wie Huber, Lepsius oder Steffani, die eine Verlangsamung oder Unterbrechung der Übertragung der nationalen Zuständigkeiten auf europäischer Ebene fordern. Andernfalls wird auch eine Rückgabe von europäischen

⁴³⁷) Lösche (1994) S.422, nach Döring (1996) S.42. "Public policy has increasingly been initiated and formulated - in effect, 'made' - elsewhere, usually by the executive". Norton (1990) S.3, Zitat nach Judge (1995) S.81. Ähnlich dazu Neunreither (1994) S.301.

⁴³⁸) Über diese Thesen und ihre breitere Akzeptanz vgl. Raunio/Hix (2000) S.144-147, mit zahlreicher Bibliographie dazu.

⁴³⁹) Norton (1994) S.14. Zitat nach Judge (1995) S.79.

⁴⁴⁰) Judge (1995) S.80-81.

⁴⁴¹) Jachtenfuchs (2000b) S.12.

⁴⁴²) Weiler (1989) S.92. Beispielweise berichtet Bellers, im Fall der Bundesrepublik, daß rund 2/3 aller EG-Vorlagen, die im Bundestag Anfang der 90er Jahre eingebracht wurden, von ihm ohne Änderungswünsche zustimmend zur Kenntnis genommen wurden (Bellers (1993) S.521).

Aufgaben an die nationalen Parlamente vorhergesehen (⁴⁴³). Hier wird ebenfalls auf die Mängel des EP selbst aufmerksam gemacht: Die Unfähigkeit des EP, eine soziopolitische Vermittlung zwischen den Bürgern und dem EU-System herzustellen, dient beispielsweise als Grundlage dafür, mehr Bedeutung für die nationalen Parlamente zu fordern (⁴⁴⁴). Steffani argumentiert folgendermaßen: Da Demokratie nur auf nationaler Ebene Sinn mache, werde die EU "primär über die Rückkopplung des entscheidungserheblichen Ministerrats an die nationalen Parlamente seiner Mitgliedsstaaten demokratisch legitimiert", die die "Hauptvermittler einer demokratischen Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse in der EU" seien (⁴⁴⁵). Lepsius geht davon aus, daß die Legitimation und Fähigkeit der europäischen Integration auf den nationalen politischen Systemen beruhen. "Sie (die nationalen Regierungen) und insbesondere ihre Parlamente verantworten und koordinieren die sektoral ausdifferenzierten Politikfelder und vermitteln die europäische Politik mit den Nationalstaaten. ... Um diese Funktionen angemessen ausüben zu können, müssen sich die nationalen Parlamente 'europäisieren', d.h. die nationalen Interessen in einem europäischen Kontext definieren. Ihnen obliegt die zentrale Aufgabe der horizontalen Vermittlung von Politikfeldern gegenüber den vertikal organisierten Bürokratien und Interessenverbänden. Sie sind daher in ihrer europäischen Orientierung zu stärken und (sie) dürfen diese nicht an das EP abgeben" (⁴⁴⁶). Es handelt sich bei Steffani um eine allgemeine Verpflichtung der nationalen Parlamente, durch eine stärkere Einbeziehung in die europäische Politik "europawärts" zu gehen (⁴⁴⁷). "Die 'Europäisierung' der nationalen Parlamente verspricht eine höhere Demokratisierung der europäischen Politik als eine 'Entnationalisierung' des Europaparlamentes" (⁴⁴⁸).

Augenfällig zeigt sich in der Diskussion über die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsfindungsprozeß ein grundlegender Punkt. Es ist die Vorstellung eines Null-Summen-Spiels zwischen den parlamentarischen Zuständigkeiten beider Ebenen: Eine Erweiterung der Kompetenzen des EP würde eine Schädigung der Kontrollmöglichkeiten seitens der nationalen Parlamente über den nationalen Vertreter im Ministerrat bedeuten (⁴⁴⁹). Und umgekehrt betrachtet: Ein stärkerer Einsatz der nationalen Kammern wird am meisten von den Verteidigern der Rolle des EP in der direkten

⁴⁴³) Judge (1995) S.96. In der aktuellen Verfassungsdiskussion wird mindesten eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gefordert (vgl. Punkt 1.1.).

⁴⁴⁴) Jachtenfuchs (2000b) S.15

⁴⁴⁵) Steffani (1995) S.41. Vgl. zum Beispiel die Meinung des britischen Premierminister Tony Blair: "Tatsache ist, daß die primären Quellen demokratischer Legitimation in Europa die direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der Nationen Europas sind – die nationalen Parlamente und Regierungen" (Rede am 6. Oktober in der Polnischen Börse, Warschau. Zitat nach "www.britischebotschaft.de").

⁴⁴⁶) Lepsius (1993b) S.282.

⁴⁴⁷) Steffani (1995) S.47. Es handelt sich um einen Aufruf an die Parlamentarier, "weit mehr als bisherig ... diese demokratische Legitimationsfunktion über ihre Repräsentanten im EU-Ministerrat auch wahrzunehmen" (ebd. S.44).

⁴⁴⁸) Lepsius (1993b) S.285.

⁴⁴⁹) "... die Lösung des sog. Demokratiedefizits auf europäischer Ebene (wäre) nur um den Preis einer Schwächung der nationalen Parlamente denkbar" (Bach (1993) S.225). Vgl. auch Steffani (1995) S.36.

Legitimation europäischer Entscheidungen als eine "Renationalisierung" europäischer Zuständigkeiten befürchtet⁽⁴⁵⁰⁾. Dieser Gegensatz ist nicht überraschend, da er von dem Widerspruch zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus eingerahmt wird⁽⁴⁵¹⁾. Die Vorschläge für eine Verstärkung der nationalen Parlamente im europäischen politischen Prozeß zielen vor allem auf eine Verstärkung der intergouvernementalen Dimension der EU⁽⁴⁵²⁾, was von den Verteidigern des Supranationalismus stark zurückwiesen wird. Ein konkretes Beispiel dafür sind die Vorschläge der *European Constitutional Group*, die nicht nur eine Einschränkung der Rolle des EP, sondern auch der Kommission vorgesehen haben⁽⁴⁵³⁾.

Die Vorstellung eines in der europäischen Politik engagierten nationalen Parlamentes ähnelt dem sogenannten "dänischen Modell"⁽⁴⁵⁴⁾. Der Europa-Ausschuß der dänischen "Folketin" erteilt dem entsprechenden Minister fast ein imperatives Mandat für die Verhandlungen in Brüssel⁽⁴⁵⁵⁾, tagt gleichzeitig mit dem entsprechenden Rat und kann darüber hinaus das dänische Ratsmitglied "in an exemplary fashion" kontrollieren⁽⁴⁵⁶⁾.

Eine andere Möglichkeit für den Eintritt nationaler Parlamente in die europäische Politik vertreten die Vorschläge, eine "dritte Kammer" oder einen "Senat" in der institutionellen Struktur der Union zu bilden⁽⁴⁵⁷⁾. Damit würde ein direkter Einfluß auf europäische Entscheidungen für die nationalen Parlamente ermöglicht. Die neue, zusätzliche Kammer würde aus Vertretern oder Abgesandten der Parlamente der Mitgliedsstaaten zusammengesetzt und hätte Revisionsfunktion oder gar Entscheidungsmacht in bestimmten Fragen⁽⁴⁵⁸⁾.

Aber die Möglichkeit einer weiteren europäischen Kammer wurden von der Revisionskonferenz nicht betrachtet, u.a. weil sie mehr Probleme als Lösungen geschaffen hätte. Beispielsweise würde damit die institutionelle Architektur der EU noch komplexer und darüber hinaus noch undurchsichtiger für die Bürger. Außerdem würde die Lage der Mitglieder der dritten Kammer zu einem gewissen Grad eine Rückkehr zum Zustand im Frühstadium der Integration mit dem Problem der Überlastung der Abgeordneten durch zwei

⁴⁵⁰⁾ Westlake (1995) S.62. Dazu auch Falkner/Nentwich (1995) S.227 und Fitzmaurice (1996) S.88. "The domestic 'success' of national parliaments ... might yet contribute to a 'failure' of political will by national governments to promote the 'democratisation' of the Union's legislative process" (Judge (1995) S.97).

⁴⁵¹⁾ Boyce (1993) ab S.471. Vgl. zum Beispiel die von Raunio/Hix dargestellte Auffassung von Moravcsik in Raunio/Hix (2000) S.145.

⁴⁵²⁾ Judge stellt die Rückkehr des Intergouvernementalismus vor, aufgrund der erweiterten Einmischung nationaler Parlamente in die europäische Politik (Judge (1995) S.96-97).

⁴⁵³⁾ Pinder (1996) S.284-286, Ladrech (1996) S.293.

⁴⁵⁴⁾ Falkner/Nentwich (1995) S.227, Fitzmaurice (1996) S.88-89.

⁴⁵⁵⁾ Judge beschreibt diese Zuständigkeit als "Mitentscheidungsmacht" (Judge (1995) S.84).

⁴⁵⁶⁾ Merkel (1993) S.32. Vgl. dazu Steinberger (1991) S. 42 (Zitat nach Erberich (1994) S.229).

⁴⁵⁷⁾ Nentwich/Falkner (1997) S.7, Jachtenfuchs (2000b) S.15.

⁴⁵⁸⁾ So im Guena-Bericht, in den Vorschlägen der französischen Nationalversammlung und insbesondere in den Berichten der *European Constitutional Group*. Vgl. dazu Pinder (1996) S.284-285 und Falkner/Nentwich (1995) S.227-228. Auch in der neusten Debatte über die Zukunft der EU äußerten sich Joschka Fischer, Lionel Jospin und Tony Blair in diesem Sinne (vgl. Punkt 1.1. hier).

anspruchsvolle Mandate bedeuten (⁴⁵⁹). Falkner/Nentwich merken auch, daß der Vorschlag gegen eine realpolitische Erwägung stößt: Nationale Regierungen wären nicht bereit, Macht an ein neues Machtzentrum zu übertragen und darüber hinaus ihre eigene Macht im Rat zu reduzieren oder abzuschaffen (⁴⁶⁰). Im Gegensatz dazu hat der Vertrag von Amsterdam im Protokoll über "die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union" festgestellt, daß die Kontrolle der jeweiligen Regierungen "Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist". Gleichzeitig aber plädiert er für ihre "stärkere Beteiligung" an der Tätigkeit der EU. Die Bestimmung der Konferenz zielt auf eine Verbesserung des Transfers von Information von der europäischen Ebene zu den nationalen Parlamenten (insbesondere von Konsultationsdokumenten der Kommission) und die Sicherung eines Zeitraumes von sechs Wochen zwischen der Veröffentlichung eines Vorschlages für einen Rechtsakt oder eine Maßnahme und dem Zeitpunkt, in dem der Rat darüber entscheiden soll (⁴⁶¹). "This is of great importance for the (at least theoretical) ability of the national parliaments to scrutinise the activities of their governments at the European level" (⁴⁶²). Nentwich/Falkner folgern daraus, daß es keine "co-decision role for national legislatures at EC level" geben wird (⁴⁶³).

Die nationalen Parlamente selbst haben außerdem seit Anfang des Integrationsprozesses ihre Rolle auf nationaler Ebene definiert: Sie haben keine direkte Rolle auf europäischer Ebene gesucht und haben, wenn sie es für nötig befunden haben, sich auf die Kontrolle über und den Einfluß auf ihre entsprechenden Exekutiven konzentriert (⁴⁶⁴). Das entspreche der "irdischen Rolle" nationaler Parlamente aus der Sicht von Judge: "to hold national ministers to account for what they get up to in the Council" (⁴⁶⁵). "Whatever national parliaments can do in the EC, they are not and cannot be part of the routine legislative process" (⁴⁶⁶).

4.1. Positive Bewertung der demokratischen Funktion von nationalen Parlamenten im Integrationsprozeß

Zugunsten der Rolle der nationalen Kammern in europäischen Entscheidungen argumentiert Judge. Er stellt dafür eine "revisionistische" These auf: Im Gegensatz zu den

⁴⁵⁹) Falkner/Nentwich (1995) S.227-228.

⁴⁶⁰) Ebd. Fn. 21. Aber die heutigen Vorschläge können auch in die Gegenrichtung interpretiert werden. Eine durch Abgesandte nationaler Parlamente entstehende zweite Kammer des EP könnte auch mehr Einfluß der Regierungsparteien in der parlamentarischen Arbeit des EP bedeuten. Man soll merken, daß das EP normalerweise von den Oppositionsparteien dominiert ist, wegen eines Nebeneffektes der Europawahlen, die als Wahlen zweiten Ranges aufgefaßt werden (s.o.).

⁴⁶¹) In Maastricht wurde auch eine Erklärung beigefügt, in der die Konferenz von den Regierungen forderte, die nationalen Parlamente "rechtzeitig" über die Vorschläge der Kommission für Rechtsakte zu informieren.

⁴⁶²) Nentwich/Falkner (1997) S.8.

⁴⁶³) Ebd.

⁴⁶⁴) Judge (1995) S.81-82. Ähnlich dazu Raunio/Hix (2000) S.164.

⁴⁶⁵) Judge (1995) S.90-91.

⁴⁶⁶) Duff (1994) S.163. Zitat nach Westlake (1995) S.69.

meisten Autoren denkt er, daß die Parlamente in der Kontrolle der europäischen Zuständigkeiten nicht gescheitert seien und es darüber hinaus keinen ständigen Rückgang ihres Einflusses in diesem Bereich gäbe (⁴⁶⁷). Um die These zu untermauern, analysiert er die Beiträge der nationalen Parlamente zur parlamentarischen Legitimation der Integration in drei Ebenen.

Bezüglich der ersten Ebene bemerkt Judge, daß die nationalen Parlamente einen "national legitimierenden Rahmen" für die Entwicklung supranationaler Institutionen und ihrer Entscheidungen geschaffen haben. Da Demokratie bis heute nur in nationalstaatlichen Grenzen funktioniere und in Abwesenheit einer europäischen Öffentlichkeit, die die direkte Legitimation unterstützt, sei dieser nationalstaatlich erzeugte Rahmen des Integrationsprozesses unverzichtbar (⁴⁶⁸). Die Ratifikation der Verträge sei so der erste Beitrag der nationalen Parlamente zu einer demokratischen Legitimation der Integration. Auch würde hierzu eine über lange Zeit nicht politisierte Behandlung des Themas Europa seitens nationaler Kammern gezählt (⁴⁶⁹).

Man kann dieses Argument mit einer weiteren Überlegung über der von Raunio/Hix betonten politischen Bedeutung nationaler Parlamente ergänzen. Im Rahmen eines allgemeinen Niederganges des Einflusses der nationalen Kammern auf legislativen Funktionen (s.o.) haben sie andere wichtige Funktionen übernommen: "Poorly equipped to monitor day-to-day legislation, parliaments ... should focus on long-term developments and constitutional questions, thus introducing overall coherence and legitimacy" (⁴⁷⁰). Dieselbe Rolle haben sie dann im Bezug auf die Integration ausgefüllt: Die nationalen Parlamente haben im Prozeß der intergouvernementalen Bildung supranationaler Institutionen mitgespielt und den Prozeß demokratisch geschützt und legitimiert.

In einer zweiten Ebene der Argumentation erteilt Judge den Thesen eines kontinuierlichen Einflußverlusts der nationalen Parlamente auf die europäische Politik eine Absage. Ausgehend von einem Zustand, in dem die EGKS oder die Römischen Verträge keine direkte Rolle für die nationalen Kammern vorgesehen haben, bemerkt Judge, daß nationale Legislativen, je nach dem, worum sie sich gekümmert haben, "sets of indirect connections between national parliaments and 'Brussels'" darstellen. Abgesehen von Frankreich und Luxemburg wurden in Italien (1968), Belgien (1963), Holland (1958) und Deutschland (1957) (⁴⁷¹). entsprechende institutionelle Mechanismen hergestellt, um einen

⁴⁶⁷) Judge (1995) S.79-80. Raunio/Hix (2000) machen auch eine positive Bewertung der Entwicklung parlamentarischer Kontrolle im Bereich der europäischen Angelegenheiten.

⁴⁶⁸) Judge (1995) S.80 und S.96.

⁴⁶⁹) Ebd. S.95.

⁴⁷⁰) Raunio/Hix (2000) S.149, aufgrund Andersen/Burns (1996). Sie fügen hinzu: "Parliaments are mainly reactive institutions ... In such a government-led environment, their legitimising function has arguably assumed greater importance than before" (ebd. S.151).

⁴⁷¹) Judge unterstreicht die Fähigkeit des deutschen parlamentarischen Systems, sich an die Mitgliedschaft des Landes in der EWG anzupassen, und auch die Rolle, die der Bundesrat in diesem Prozeß spielt. (Judge (1995) S.82-83).

Fluß von Informationen und Überprüfungsmöglichkeiten der Europapolitik der Regierung zu sichern⁽⁴⁷²⁾. Trotzdem - bemerkt Judge - war eine effektive Überprüfung in den meisten Fällen eingeschränkt. Aber er erklärt die begrenzte Reichweite der Kontrolle damit, daß ein "fundamentaler Konsens" bezüglich der Integration in den sechs ursprünglichen Ländern der EWG bestand, was einen stärkeren Einsatz der nationalen Kammern in der Europapolitik unnötig machte⁽⁴⁷³⁾. "Any review of national parliamentary activity during the 1960s reveals that in every Member State of the EEC there has prevailed a large measure of consensus between the executive and parliamentary branches regarding the objectives which the national government should espouse in Community politics"⁽⁴⁷⁴⁾.

Erst mit der Norderweiterung der EG 1974 sind zwei neue Mitglieder hinzugekommen, bei welchen dieser Konsens nicht deutlich war. Daraus würde sich erklären, warum in den beiden jetzt stärkere Mechanismen zur Kontrolle entwickelt wurden. Neben dem schon genannten Fall von Dänemark unterstreicht Judge das höhere Engagement des britischen Unterhauses in der Aufgabe⁽⁴⁷⁵⁾. Aber während die dänischen Verfahren den parlamentarischen Gewohnheiten ihres Landes entsprechen, hat sich in England eine Paradoxie entwickelt: Die Kontrollmechanismen, die schon am Anfang der Mitgliedschaft Englands entwickelt wurden, ermöglichten den Parlamentariern Möglichkeiten, die auf nationaler Ebene mit heimischen Rechtsakten nicht möglich waren. Es geht um die Chance, prä-legislative Entwürfe der europäischen Rechtsetzungsvorlagen zu kennen und zu prüfen. So bekam das britische Parlament eine neue Zuständigkeit: "(the) opportunity to participate in some policy areas at an earlier stage and possibly with more effectiveness than in the most non-EC policy"⁽⁴⁷⁶⁾. Aber sie konnte nicht andere Schwächen der britischen Kontrollmechanismen ausgleichen. Daher wurde 1980 ein neuer Mechanismus entwickelt. Es handelt sich um die "*scrutiny reserve*". Eine Entscheidung des Unterhauses verbot dem britischen Minister, seine Einwilligung im Ministerrat zu europäischen Rechtsakten zu geben, bevor die britische Kammer nach Empfehlung des Ausschusses für Europafragen ihre Meinung geäußert hatte. Und noch wichtiger für den Erfolg eines solchen Verfahrens war die Tatsache, daß die britische "*scrutiny reserve*" vom Rat angenommen wurde⁽⁴⁷⁷⁾.

Auf einer dritten Ebene der Argumentation Judges geht von der EEA ein entscheidender Impuls zur Steigerung des Engagements nationaler Kammern in der europäischen Politik aus. Durch die Einführung der qualifizierten Mehrheit im Rat und durch die Last der für die Vollendung des Binnenmarktes notwendigen Rechtsakte, die die Parlamente in nationale Gesetze umwandeln sollten, entwickelt sich der Eindruck, daß die

⁴⁷²⁾ Vgl. dazu Herman/Van Schendelen (1979).

⁴⁷³⁾ Judge (1995) S.83-84.

⁴⁷⁴⁾ Niblock (1971) S.50. Zitat nach Judge (1995) S.95. Vgl. dazu die Diskussion über die Haltung politischer Parteien gegenüber dem Integrationsprozeß (s.o.).

⁴⁷⁵⁾ Ebd. S.84-86. Gerhards unterstreicht die parlamentarische Bearbeitung des Themas Europa in Großbritannien als "instruktiv" (Gerhards (1993) S.105). Vgl. auch Schauer (1992) S.7.

⁴⁷⁶⁾ Miller (1977) S.46, Zitat nach Judge (1995) S.86

⁴⁷⁷⁾ Judge (1995) S.86-87. Jedenfalls ist der Minister an die parlamentarische Äußerung nicht gebunden.

nationalen Parlamente nicht mehr als ein "*fleeting glimpse*" im europäischen Rechtsetzungssystem darstellen würden⁽⁴⁷⁸⁾. Die Antwort auf die Herausforderungen war ein neuer Schritt der Entwicklung parlamentarischer Kontrolle: "National parliaments responded to the patent danger of their further residualisation by becoming more active on EC issues"⁽⁴⁷⁹⁾. Darüber hinaus wurden neue institutionelle Mechanismen in Belgien, Italien und Deutschland entwickelt und das britische Unterhaus hat die "*scrutiny reserve*" an das neue Kooperationsverfahren der EEA angepaßt, aber auch ausgedehnt. Judge bemerkt insbesondere die erneute Aufmerksamkeit für die Rolle nationaler Parlamente in der europäischen Politik: "More importantly, after the SEA, there was a wider recognition on the part of national executives and of the European institutions themselves ..., of the need to involve national parliaments in discussions about the future development of the Community"⁽⁴⁸⁰⁾.

Während der Diskussion und Ratifikation des Maastrichtvertrags sei die Entwicklung zu einem neuen Bewußtsein nationaler Parlamente von ihrer eigenen Rolle in der europäischen Politik in den meisten Mitgliedsländern verstärkt worden⁽⁴⁸¹⁾. Der Autor beschreibt Maßnahmen in diese Richtung in Portugal, Griechenland, Irland und Dänemark⁽⁴⁸²⁾. Außerdem wurden in Deutschland zwei Artikel des Grundgesetzes umgestaltet, um eine bessere parlamentarische Kontrolle beider Kammern über europäische Materien und insbesondere über die Übertragung neuer Zuständigkeiten in Zukunft zu gewährleisten. In England hat sich das Unterhaus eine stärkere Kontrolle über die britische Politik in der Währungsunion, auch mit konstitutionellem Rang, gesichert. Auch wurde argumentiert, daß die nationalen Parlamente nicht nur im Ratifikationsprozeß der Verträge, sondern auch in ihrer Verhandlungsphase mitwirken sollten⁽⁴⁸³⁾. Es war, nach Ansicht Westlakes, eine "wahre Revolution", die sich zwischen den nationalen Parlamenten damals entwickelte⁽⁴⁸⁴⁾. Judge hebt insbesondere den Fall Frankreich hervor: Ausgehend von einem Zustand, in dem das französische Parlament eine begrenzte Initiativ- und Revisionsfunktion im inneren politischen Leben seines Landes hat und insbesondere die Außenpolitik eine präsidentielle und exekutive Zuständigkeit ist, wurde ein neuer Artikel in der Konstitution verankert, der dem Parlament erlaubt, Resolutionen über europäische Rechtsinitiativen zu treffen. "Although these are non-binding resolutions, they provide the only example where the French parliament is authorised to adopt a resolution on its own initiative. In essence what

⁴⁷⁸⁾ Westlake (1995) S.67. Ähnlich dazu Fitzmaurice (1996) S.89, Lepsius (1993b) und Bleckmann (1991) S.574-575.

⁴⁷⁹⁾ Judge (1995) S.87. Vgl. dazu Norton (1994) S.7-8 (Zitat nach ebd.).

⁴⁸⁰⁾ Judge (1995) S.89.

⁴⁸¹⁾ Judge (1995) ab. S.91. Ähnlich dazu Westlake (1995) S.60-61. Dieses neue Bewußtsein entspricht ähnlichen Entwicklungen in den politischen Parteien (s.o.).

⁴⁸²⁾ Mehr dazu in Westlake (1995) S.67-69 und Erberich (1994) S.229. Vgl. auch Pöhle (1993).

⁴⁸³⁾ Steffani (1995) S.48. Westlake (1995) S.61.

⁴⁸⁴⁾ Westlake (1995) S.67.

this change entails is that Community policy is no longer designated as 'foreign policy' and hence the exclusive preserve of the executive" (485).

Die ganze Argumentation von Judge kann man mit der Untersuchung von Fitzmaurice über die Verfahren der nationalen Parlamente der Länder, die 1995 in die Gemeinschaft aufgenommen wurden, ergänzen. "All three new member states have moved quickly to establish parliamentary scrutiny machinery for EU matters, mostly building pragmatically on existing parliamentary structures. All are influenced by the new and greater self-awareness of national parliaments that has become evident over the last five years. It is as if such an approach is now natural and self-evident" (486).

So versucht Judge eine Entwicklung zu schildern, in der die nationalen Parlamente von einem niedrigen zu einem höheren Niveau das Engagement für und Kontrolle über die europäische Politik ihrer Regierungen steigern (487). Und noch wichtiger ist in seiner Argumentationslinie, daß sich eine solche Entwicklung in einen Zustand einrahmt, in dem eine allgemeine Tendenz zur Entparlamentarisierung westeuropäischer Demokratien beschrieben wird (488).

Raunio/Hix gehen auch von der Betrachtung der Thesen der Entparlamentarisierung aus, die sie aber mit Einschränkungen versehen. Beispielsweise bemerken sie, daß die breitere Einführung von parlamentarischen Ausschüssen einer neuen stärkeren Kontrolle über die Exekutiven geholfen hat (489). In diesem Kontext stellen sie fest: "Evidence indicates that integration has mainly accentuated already existing trends rather than acted as a catalyst for change. Integration has, therefore, reinforced changes that were already taking place" (490). Diese Auswirkungen der Integration auf die Beziehung zwischen Exekutiven und Legislativen werden in eine ähnliche Richtung wie Judge von den Autoren interpretiert. Die Vertiefung der Integration ab den 80er Jahren hat nicht eine weitere Entparlamentarisierung verursacht, sondern umgekehrt: "Integration has also led to a positive spill-over, as parliaments have sought to strengthen their constitutional and political position *vis-à-vis* their governments" (491).

Und da auch die Komitees eine bessere Arbeit der nationalen Parlamente in nationalen Kontexten unterstützt haben, heben Raunio/Hix die Bedeutung der Europaausschüsse in den nationalen Kammern hervor: "Parliaments have tried to balance this (the growing relevance of the EU, Prime Ministers and Cabinets as a source of policy initiatives) through tighter scrutiny over government; the move towards committee based organisation is seen also in adaptation to integration through the establishment of European Affairs Committees.

⁴⁸⁵) Judge (1995) S.91.

⁴⁸⁶) Fitzmaurice (1996) S.95.

⁴⁸⁷) "National parliaments ... have shown their willingness to limit the scope of the policy independence previously enjoyed by most national executives in the EC legislative process" (Judge (1995) S.94).

⁴⁸⁸) Ebd. S.80-81.

⁴⁸⁹) Raunio/Hix (2000) S.150.

⁴⁹⁰) Ebd. S.160. Vgl. auch S.151.

⁴⁹¹) Ebd. S.151.

However, the institutionalisation of committees is primarily explained by domestic developments, not by European integration" (⁴⁹²). Die Autoren überprüfen die Entwicklung in den 15 Mitgliedsländern, die hier schon kurz beschrieben wurde (⁴⁹³) und kommen zum Schluß, daß die nationalen Parlamente auf die Herausforderungen der Integration reagiert haben. "Integration has also led to constitutional amendments that have strengthened the ability of the legislature to control the executive" (⁴⁹⁴). Und zwar in zwei wichtigen Aspekten. Zum einen hätte der Trend auch in einigen Ländern angefangen, die Methoden der Europaausschüsse in Bereichen der inneren Politik überspringen (⁴⁹⁵). Zum anderen wird den nationalen Parlamenten eine neue Bedeutung in der Außenpolitik ihres Landes zugeschrieben. Wo sie früher nur Verträge und Abkommen ratifizieren konnten, dürfen sie heute bei der Entstehung von Rechtsakten mitwirken, die jenseits der Grenzen ihres Landes durchgeführt werden (⁴⁹⁶).

Aber immer noch bleibt die Frage offen, ob dieser neuere Einstieg nationaler Parlamente in die europäische Politik auch bei der demokratischen Legitimation der Integration positiv mitwirken könnte. Es geht hier insbesondere um die von Raunio/Hix akzentuierte Bedeutung legislativer Kammern für die gesamte (diffuse) Unterstützung nationaler Systeme (⁴⁹⁷). Die Frage ist, ob darüber hinaus das Engagement der Parlamente in das Thema Europa auf die nationalen Öffentlichkeiten mit derselben legitimatorischen Bedeutung mitwirken könnte.

4.2. Bedenken gegenüber dem "dänischen Modell"

Die Vorbehalte, die man gegen die Darstellung des sogenannten "dänischen Modells" als allgemeine Lösung des Demokratiedefizits der EU anführen kann, wurden im Laufe meiner Arbeit manchmal schon erwähnt. Mit Falkner/Nentwich kann man sie hier in drei Gruppen zusammenfassen (⁴⁹⁸).

Erstens merken sie an, daß das Argument der indirekten Legitimation "zwar formal nur im Falle von einstimmigen Entscheidungen (greift)". Aber wegen der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat befinden sich die nationalen Minister nicht in der Lage,

⁴⁹²) Ebd. S.152-153.

⁴⁹³) Sie bemerken z.B., daß ca. 50% der Europaausschüsse nicht nur EG-Materien behandeln dürfen, sondern auch Themen der zweiten und der dritten Säule der EUV, oder daß ca. 7% aller Abgeordneten der unteren Kammern der 15 Mitgliedsländern an die Europaausschüsse teilnehmen (ebd. S.157. Vgl. auch S.152-159).

⁴⁹⁴) Ebd. S.158.

⁴⁹⁵) "Improved access to information on European matters has been the norm throughout the Union, and this has already in some countries begun to spill over to domestic legislation as well ... integration has benefited the overall scrutiny of government behaviour". Sie nennen Beispiele aus Irland und Finnland (ebd. S.159).

⁴⁹⁶) "EU membership means the national parliaments participate through their government, in a decision process that produces binding laws applicable in the 15 member states, the European Economic Area countries, and to a growing extent, in the east and central European membership applicant states. Previously, legislatures played only a secondary role in foreign policy issues ... Now the situation has changed, and at least potentially national parliaments can wield considerably more influence than before" (ebd.).

⁴⁹⁷) Vgl. die Diskussion über die symbolische Bedeutung des EP für die Legitimation Europas auf Punkt 1.4.

⁴⁹⁸) Falkner/Nentwich (1995) S.228.

allein die nationale Position im Rat durchzuführen und sie könnten einfach überstimmt werden (⁴⁹⁹). Allgemein fügt Eberich hinzu, daß die nationale Kontrolle der Regierungsvertreter nur ein einzelnes Mitglied, nicht aber den gesamten Rat als kollegiales Organ betreffe und er darüber hinaus als legislative Kammer der EU parlamentarisch unkontrolliert bleibe (⁵⁰⁰). Und Classen unterstreicht, daß in diesem Fall die "Legitimationskette zum Ministerrat eine bedenkliche Länge" aufweise, was die Wiedergewinnung der notwendigen "Bürgernähe" nicht gewährleiste (⁵⁰¹). Jenseits der legalen Diskussion bedeutet der letzte Vorbehalt ein wichtiges Hindernis für die Schaffung einer sozialen Legitimität.

Zweitens zieht die Praxis der europäischen Politik mit den eigenartigen Mechanismen der sogenannten "gemeinschaftlichen Methode" (⁵⁰²) einer effizienten Kontrolle durch nationale Parlamente eine praktische Grenze. Hierzu werden die zunehmende Komplexität der Materien, Zeitdruck, Marathonsitzungen und insbesondere die Paketlösungen und Paketverhandlungen gerechnet (⁵⁰³). Daher bemerken viele Autoren, daß "die nationalen Parlamente ... kaum in der Lage (sind), das Handeln ihrer Regierungen im Ministerrat effektiv zu kontrollieren" (⁵⁰⁴).

Hierzu bemerken Raunio/Hix außerdem die Last für die Arbeit nationaler Parlamente, die sich aus der Tätigkeit der Institutionen der EU ergibt (vgl. dazu auch Kapitel IV). "Scrutiny of Community legislation, implementation of directives and debates on European issues all take time and impose an additional burden on the national (Members of the Parliament), whose priority is domestic, not European, legislation ... (They) may also find integration matters frustrating ... become informed about Community legislation requires more effort than on domestic issues" (⁵⁰⁵). Aber der Punkt ist, nach Meinung von Raunio/Hix, daß die nationalen Abgeordneten sich "selektiv" an die Aufgabe machen (⁵⁰⁶). Sie konzentrieren sich insbesondere auf Themen, die Zuständigkeiten nationaler Regierungen sind. Der Verlust an Autonomie der nationalen Parlamente sei so ein Gewinn für sie, da sie sich damit entlasten würden und ihre Aufmerksamkeit wichtigeren Materien schenken könnten. "National legislatures operate in an environment where external trade and foreign policies are to a large extent decided elsewhere (nicht nur von der EU sondern auch

⁴⁹⁹) Busse (2000) S.7.

⁵⁰⁰) Erberich (1994) S.229.

⁵⁰¹) Classen (1994) S.255. Zustimmung dazu Franßen de la Cerda (2000) S.553.

⁵⁰²) Bellers (1993) S.520.

⁵⁰³) Auch Judge erkennt die Schwierigkeiten für die nationalen Parlamente (Judge (1995) S.86).

⁵⁰⁴) Hier Bleckmann (1991) S.574. Vgl. z.B. die Klage vom europapolitischen Sprecher der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Peter Hintze: "Da der Ministerrat hinter verschlossenen Türen tagt, können wir häufig nicht überprüfen, ob die Bundesregierungen auch wirklich konsequent verhandelt und ihre Arbeit gut gemacht hat" (in: Das Parlament, Nr.25-26, 15./22. Juni 2001: Europa – Zu weit weg für das Parlamente?, S.2).

⁵⁰⁵) Raunio/Hix (2000) S.153. Vgl. die Meinung des FDP Bundestagabgeordneten Helmut Haussmann: "Die Unterrichtung (über Verhandlung auf europäischer Ebene) erfolgt derart umfassend, daß allein schon die Unzahl der Vorlagen eine gründliche Befassung mit jedem einzelnen Thema unmöglich macht" (in: Das Parlament, Nr.25-26, 15./22. Juni 2001: Europa – Zu weit weg für das Parlamente?, S.2).

⁵⁰⁶) Raunio/Hix (2000) S.157.

beispielweise von der WTO). While some Members of Parliament may lament this loss, it can also be seen as a positive development, reducing the legislatures' workload and enabling them to focus on matters in which they possess formal and *de facto* authority, such as education, taxation, culture, and social and health policies" (⁵⁰⁷).

Drittens unterstreichen Falkner/Nentwich, daß eine allgemeine Anwendung des "dänischen Modells" ein klarer Widerspruch zu der auch geforderten Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit der Gemeinschaft sei. Die erhöhte Rigidität der im Rat zu verhandelnden Positionen, die durch parlamentarisch verbindliche Mandate erzeugt würde, würde den europäischen Entscheidungsprozeß und sogar das Fortschreiten des Integrationsprozesses "erheblich" erschweren (⁵⁰⁸). So das zentrale Argument von Merkel, um ein Dilemma zwischen Effizienz und Demokratie für die Gemeinschaft darzustellen: Wenn die Verbesserung der demokratischen Legitimation der EU nur durch die Anwendung des dänischen Modells zustande kommen könnte, was eine Schädigung der Effizienz der EU bewirken würde, werde sich die wichtigste Legitimationsgrundlage der Integrationsarchitektur selbst schaden. Effizienz sei der zentrale Punkt eines Legitimationsprozesses durch Leistung (⁵⁰⁹). Daher ist die Lage für die nationalen Parlamente widersprüchlich. Entweder engagieren sie sich vor der Verhandlung und erschweren sie durch imperative Mandate oder prüfen *ex post* das Ergebnis, aber dann wird es "schwer wieder aufgeschnürt" (⁵¹⁰). Aber Classen bemerkt dagegen, daß, auch wenn die Anwendung weiterer nationaler parlamentarischer Kontrollen die Beschlüssen der EU erschweren würde, eine Entscheidung aber nicht endgültig unmöglich gemacht, "sondern nur an weitere Verhandlungen auf nationaler Ebene gekoppelt" werde (⁵¹¹). Ein Nachteil besteht aber immer, da dadurch die Entscheidungsverfahren noch undurchsichtiger für das Publikum werden könnten.

Außerdem und aufgrund der Auswirkung auf die Funktionsfähigkeit des Rates wurde aus Art. 5. EGV (Gemeinschaftstreue der Mitglieder des Rates) eine vertragliche Unzulässigkeit einer Bindung der Minister an das entsprechende nationale Parlament abgeleitet (⁵¹²). Aber eine solche Argumentation wurde schon teilweise aufgegeben, seitdem das EP selbst sein Mißtrauen gegenüber dem möglichen Eintritt nationaler Parlamente in die europäische Politik thematisiert hatte (⁵¹³).

Ansonsten kann ein verbindliches Mandat von einem nationalen Parlament für den entsprechenden Minister der Durchführung nationaler Positionen in der dynamischen

⁵⁰⁷) Ebd. S.154.

⁵⁰⁸) Erberich (1994) S.229.

⁵⁰⁹) Merkel (1996).

⁵¹⁰) Jachtenfuchs (2000b) S.15-16. Allgemein geht es hier um den schon in Kapitel II festgestellten Widerspruch zwischen Effektivität der Problemlösung und demokratischer Legitimität bei den intergouvernementalen Verhandlungen (vgl. dazu Dahl (1994) und Scharpf (1993b)).

⁵¹¹) Classen (1994) S.254.

⁵¹²) Everling (1993) S.946 (Zitat nach Classen (1994) S.253).

⁵¹³) Fitzmaurice (1996) S.89.

Verhandlung im Rat eher schaden als helfen, weil er sich nicht schnell an die Möglichkeiten einer Mehrheit anpassen könnte (⁵¹⁴).

Der Punkt wird von Fitzmaurice erkannt: "Even the Austrian Nationalrat, which has gone the nearest to the Danish system, is explicitly aware of the need to act selectively and to maintain a balance between parliamentary input and control, on the one hand, and the need to allow Ministers adequate flexibility on the other" (⁵¹⁵). Raunio/Hix unterstreichen auch das Beispiel von Österreich und fügen einen weiteren Grund für die selektive Arbeit der Europaausschüsse bei: die Exekutiven haben den Informations- und Mittelsvorsprung (s.o.) (⁵¹⁶). Alles in allem meint Jachtenfuchs, daß der Versuch von einzelstaatlichen Parlamenten, in den europäischen Politikformulierungsprozeß einzusteigen, "nur begrenzte Resultate" erbringt hat. Er schlägt deswegen vor, die Aufgabe vor allem auf die Implementationsphase zu konzentrieren. "Hier ist sie auch legitimationswirksam, da den Wählern greifbare Ergebnisse vorgezeigt werden können, denn die europäischen Vorgaben sind in der Regel nicht derart, daß sie keinen Spielraum mehr lassen" (⁵¹⁷). Aber Raunio/Hix unterstreichen immerhin die Wichtigkeit der Vorabstimmung zwischen Parlament und Regierung: "However, the strong mandating position acts as an important pre-empting mechanism, encouraging governments to engage a wider consultation and negotiation process than might otherwise be the case" (⁵¹⁸).

Das dänische Modell hat aber ein anderes bedeutsames Merkmal, das es als Vorteil im Legitimationsprozeß der Integration aufzeigen kann: Die Kontrolle europäischer Politik durch nationale Parlamente hat sich exklusiv als nationales Muster entwickelt (⁵¹⁹). Judge unterstreicht mehrmals den Punkt und beschreibt, daß die Entwicklung des Kontrollmodells den bestehenden institutionellen und politischen Beziehungen zwischen Parlament und Regierung eines jeden Landes, aber auch den nationalen Konzepten von Souveränität, dem Muster von Beziehungen zwischen politischen Parteien (kooperativ oder konfliktiv) und der Staatsorganisation (föderativ oder zentralisiert) selbst entspricht (⁵²⁰). Die "nationale" Entwicklung des Modells ergibt sich dann als Vorteil, insbesondere im Vergleich mit einer Verbesserung der Stellung des EP im europäischen Rechtsetzungssystem, weil es keine institutionelle Reform der Union und darüber hinaus keine einheitliche Einigung aller Mitgliedsregierungen dafür braucht (⁵²¹). Da es den nationalen Besonderheiten des Landes entsprechen würde, würde eine Verbreitung des Modells kein Mißtrauen gegen "Brüssel" wecken; es würde sich im Gegenteil an die nationalen Konzeptionen von Legitimität und

⁵¹⁴) Raunio/Hix (2000) S.158. Vgl. auch Classen (1994) S.254 und Fn.93 mit weiteren Hinweisen dafür.

⁵¹⁵) Fitzmaurice (1996) S.95.

⁵¹⁶) Raunio/Hix (2000) S.157.

⁵¹⁷) Jachtenfuchs (2000b) S.15-16.

⁵¹⁸) Raunio/Hix (2000) S.158.

⁵¹⁹) Raunio/Hix (2000) S.153, Westlake (1995) S.69 und Falkner/Nentwich (1995) S.227.

⁵²⁰) Judge (1995) S.82-83. Raunio/Hix führen auch die bestehende Meinung in der Öffentlichkeit und in den politischen Parteien gegenüber den Integrationsprozeß an (Raunio/Hix (2000) S.158).

⁵²¹) Westlake (1995) S.70 und S.72.

Demokratie, in denen es in der Tat entstände, anpassen und darüber hinaus den Integrationsprozeß selbst erleichtern (⁵²²). Insbesondere unterstreicht Westlake die Flexibilität einer "organic evolution of 'parliamentary Europe' that is currently under way" (⁵²³). Außerdem haben sich die Institutionen der Integration an die Herausforderung der national entwickelten parlamentarischen Kontrolle schon angepaßt, wie die Beispiele von Großbritannien, Dänemark und Deutschland zeigen.

Aber derselbe Vorteil verwandle sich auch in einen Nachteil: Ein national entwickeltes Muster würde keine uniforme Lösung für das Demokratiedefizit darstellen, da es nur in einem bestimmten politischen System funktionieren könnte. Außerdem hat das Modell eine Voraussetzung, nämlich, daß die entsprechenden Strukturen zuerst von "unten" entstehen sollen und nicht einfach von "oben" geschaffen werden könnten (⁵²⁴). Daher wäre nicht gewährleistet, daß ein nationales Parlament auf Herausforderungen der Integration reagieren könnte, auch wenn der Konsens über die Integrationsziele in seiner nationalen Öffentlichkeit deutlich verloren gehe, da diese Antwort auch an andere Merkmale des nationalen politischen Systems gebunden sei (⁵²⁵). In der Tat ist die konkrete parlamentarische Kontrolle von Land zu Land "sehr unterschiedlich" (⁵²⁶) und darüber hinaus wird ein "unitarisierendes Element in der europäischen Rechtsetzung" als ein "einheitlicher politischer Willen" vermißt (⁵²⁷). Und so sind wir wieder am Ausgangspunkt der Diskussion angelangt.

Aber beide parlamentarische Kontrollen sollen nicht notwendigerweise als widersprüchlich verstanden werden. Jedenfalls werden eine mögliche Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen beiden parlamentarischen Kontrollen vorgeschlagen und es wurden auch schon Initiativen dafür unternommen, die wir im folgenden analysieren wollen.

5. Möglichkeiten und Grenzen der Koordinierung und Verbindung zwischen supra- und nationalen parlamentarischen Kontrollen

Als ein möglicher Ausweg des Dilemmas der Überwindung des Demokratiedefizits entweder durch eine Parlamentarisierung *der* EU auf nationaler Ebene oder *in der* EU auf supranationaler Ebene erscheint eine stärkere interparlamentarische Kooperation zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten. Die Koordinierung zwischen europäischen und nationalen Parlamenten war am Anfang der Integration, mindesten theoretisch, direkt durch Personen gesichert, weil die Abgeordneten der "parlamentarischen Versammlung" der EG

⁵²²) So argumentiert Fitzmaurice bezüglich des Beispiels von Dänemark (Fitzmaurice (1996) S.89).

⁵²³) Westlake (1995) S.72.

⁵²⁴) Aufgrund Classen (1994) S.253. Beispielsweise können sie nicht von einer europäischen Entscheidung gefordert werden, wie in der entsprechenden Erklärung im Vertrag von Amsterdam deutlich erkannt wurde.

⁵²⁵) Der potentielle Einfluß hängt stark vom "Selbstverständnis" des betroffenen Parlamentes ab (Jachtenfuchs (2000b) S.16, aufgrund Auel/Benz (2000)).

⁵²⁶) Falkner/Nentwich (1995) S.227.

⁵²⁷) Classen (1994) S.255.

Gesandte und gleichzeitig Mitglieder nationaler Parlamente waren. "Das gelang jedoch nur in der Theorie, da die Arbeitsbelastungen durch zwei Parlamente nicht zu bewältigen waren" (⁵²⁸). Nach der Einführung der Europawahlen und mit der Tendenz zur Beendigung des Doppelmandates wurde erst eine institutionelle Koordinierung notwendig (⁵²⁹). Bleckmann fügt an, daß, obwohl das Doppelmandat die ideale Form einer Verklammerung zwischen dem EP und dem nationalen Parlament darstelle, es praktisch nicht verwendbar sei, "weil kein Abgeordneter diese Doppelfunktion effektiv erledigen könnte" (⁵³⁰).

Daher stellt Bleckmann vier ideale Ziele der Zusammenarbeit zwischen beiden Ebenen der parlamentarischen Arbeit vor. Zu bemerken ist hier, daß die interparlamentarische Kooperation breitere Unterstützung unter den Mitgliedern der nationalen und des europäischen Parlamentes findet (⁵³¹). Bleckmann geht außerdem von einem Grundvorteil aus, nämlich daß sie weder eine Änderung der Gründungsverträge der Union noch der nationalen Verfassungen erfordert (⁵³²).

Ein erstes Ziel der Zusammenarbeit sei die Möglichkeit, die Regierungsvertreter im Ministerrat in einer "doppelten Zangenbewegung" gleichzeitig der Kontrolle eines verstärkten EP und der nationalen Parlamente zu unterwerfen. "Zumindest ... müßte durch eine solche Zusammenarbeit verhindert werden, daß das EP und die nationalen Parlamente zu Gesetzesentwürfen (der EU) unterschiedliche Standpunkte beziehen mit der Folge, daß die demokratische Kontrolle der Regierungen sich gegenseitig aufhebt". Aber Bleckmann sieht die Schwierigkeiten für die Erreichung des Zieles, u.a. weil die Mehrheiten in den verschiedenen Parlamenten unterschiedlich seien und die Affinität der nationalen Parlamente zu ihren Regierungen "oft größer ... als die Affinität zum EP" sei. In der Praxis wird ein bescheideneres Ziel gesucht: Durch ergänzenden Informationen der europäischen Abgeordneten gestatten die nationalen Parlamente eine "effektive Kontrolle ihrer Regierungen" vor der Beschlußfassung im Ministerrat (⁵³³). Aber nach dem Autor sei es auch nur partiell zu erreichen, da die Koordination zwischen den Regierungen besser als die in den nationalen Parlamenten und zwischen den Parlamenten funktioniert habe (⁵³⁴).

Ein zweites Ziel der parlamentarischen Zusammenarbeit sei das Erhalten oder die Wiedergewinnung nationaler Perspektiven im EP, was ihm eine bessere Legitimität gegenüber den jeweiligen nationalen Öffentlichkeiten sichern würde (⁵³⁵). Es handelt sich um die Rückbindung der Vertreter an den Wählerwillen (⁵³⁶). Als Lösung für das

⁵²⁸) Bellers (1993) S.522. In der Praxis haben sich aber die Abgeordneten mit Doppelmandat auf ihre europäische Tätigkeit zu konzentrieren (Jasmut (1995) S.86).

⁵²⁹) Westlake (1995) S.70. Jasmut (1995) S.86.

⁵³⁰) Bleckmann (1991) S.582-583.

⁵³¹) Raunio/Hix (2000) S.155, aufgrund einer Elitenbefragung von 1966 (vgl. dazu Katz/Wessels (1999)).

⁵³²) Bleckmann (1991) S.578.

⁵³³) Ebd.

⁵³⁴) Ebd. S.578-579.

⁵³⁵) Ebd. ab S.579.

⁵³⁶) Ebd. S.579.

Demokratiedefizit der Union geht es nicht darum, daß das EP das europäische Bewußtsein verliert, sondern daß eine "Isolierung des EP" oder seine Bezeichnung als Teil der "europäischen Bürokratie" vermieden wird. Nach Bleckmann hat die Suche nach dem Gleichgewicht zur Konsequenz, "daß auf der einen Seite das EP versuchen muß, das Bewußtsein der nationalen Repräsentanten auf das europäische Niveau zu heben, auf der anderen Seite aber das EP stärker an die Summe der nationalen öffentlichen Meinungen zurückgebunden werden muß. Nur durch eine engere Zusammenarbeit zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten ist dies möglich" (⁵³⁷).

Das dritte mögliche Ziel der Zusammenarbeit wird von Bleckmann spezifisch auf den Prozeß der nationalen Umsetzung von europäischen Richtlinien bezogen. Nach Bleckmann befinden sich die nationalen Parlamente hier in einer "unzumutbare(n) Lage", wenn "die Regelungsintensität der Richtlinien ... auf jedes Detail" erstreckt wird: "Durch die Transformation übernimmt nämlich das nationale Parlament dem Bürger gegenüber die Verantwortung für den Inhalt der Richtlinien, ohne daß deutlich wird, daß das Parlament weitgehend nur Befehlsempfänger (der Union) ist" (⁵³⁸). Dann und solange die Richtlinien den Auffassungen des EP mindestens partiell entsprechen, können die nationalen Parlamente durch die Zusammenarbeit mit europäischen Abgeordneten über die Tragweite und die Gründe der Richtlinien besser informiert werden. "Darüber hinaus wird in dem Maße, in welchem die nationalen Abgeordneten über ihre Regierungen oder über das EP auf den Inhalt der Richtlinien Einfluß nehmen können, der Widerstand der nationalen Parlamente gegen den Erlaß von Transformationsgesetzen abnehmen" (⁵³⁹).

Als viertes und letztes Ziel und aufgrund der schon bekannten Schwierigkeiten der parlamentarischen Kontrolle über europäische Entscheidungen schlägt Bleckmann vor, die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten stärker als bisher "auf die politisch wesentlichsten Entscheidungen" zu konzentrieren (⁵⁴⁰).

Die Betrachtungsweise von Bleckmann wird von der Arbeit von Raunio/Hix teilweise belegt, wie zum Beispiel die Notwendigkeit, selektiv zu arbeiten (s.o.). Insbesondere bestätigen sie, daß es bei der Zusammenarbeit viel mehr um einen "Umtausch von Information" geht als um die Koordinierung, um europäischen Rechtsakten gleichzeitig zu beeinflussen (⁵⁴¹). In der Auffassung der Autoren bedeutet Information ein sehr wichtiger "Rohstoff" für die Herstellung einer effizienten Kontrolle der Regierungspolitik seitens nationaler Parlamente (⁵⁴²). Vereinfacht gesagt, die nationalen Parlamente und die Europaausschüsse können (oder sollen) die Regierungen kontrollieren, die aber deutlich mehr Information über die Europäische Politik als die Parlamentarier besitzen (s.o.). Aber die

⁵³⁷) Ebd. S.580.

⁵³⁸) Ebd. S.575.

⁵³⁹) Ebd. S.581. Dafür auch Jachtenfuchs (2000b) s.o.

⁵⁴⁰) Bleckmann (1991) S.581.

⁵⁴¹) Raunio/Hix (2000) S.155.

⁵⁴²) Ebd. S.161-162. Sie beziehen sich auf Krehbiel (1991), Mayhew (1974) und Shepsle/Weingast (1987).

europäischen Abgeordnete haben auch diese Information, weshalb die Kontakte zu ihnen für ihre nationalen Kollegen sehr wichtig ist. Aber das Wissen über Europa sei nicht nur wichtig, um die europäische Politik der Regierung zu überprüfen, sondern es wäre auch bedeutsam für die Kontrolle von gouvernementalen Tätigkeiten in rein nationalen politischen Bereichen, aufgrund der wachsenden Einschränkungen, welche die Mitgliedschaft an der EU auf nationalen Systeme herstellt (⁵⁴³).

Die Zusammenarbeit zwischen europäischen und nationalen Parlamenten entfaltet sich in verschiedenen Initiativen. Schon Mitte der 60er Jahre ist die Konferenz aus Vorsitzenden nationaler Parlamente und des EP entstanden, die normalerweise im Rahmen der entsprechenden Konferenz des Europarates zweimal im Jahr tagt. Sie wurde wegen der Überflüssigkeit seiner Tätigkeit kritisiert, dennoch unterstreicht Westlake zwei Beiträge der Konferenz: "It has provided a regular forum for the discussion of issues of common concern and a potential framework for further cooperation" (⁵⁴⁴). Beispielweise wird hervorgehoben, daß die Entstehung der Konferenz der auf Europafragen spezialisierten Organe der nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und des EP (COSAC, *Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires*) von der Konferenz von Vorsitzenden der Parlamente im Mai 1989 herbeigeführt wurde.

Die COSAC tagt seitdem regelmäßig auch zweimal im Jahr und stellt eine "routinierte und etablierte interparlamentarische Kooperation" (⁵⁴⁵) oder "an extremely useful organ of coordination between national capitals" dar (⁵⁴⁶). Im Rahmen ihrer Arbeit hat das EP verschiedene Initiativen unternommen, um mehr Informationen über die Entwicklung der legislativen Arbeit der Union den nationalen Parlamenten und den Europaausschüssen zu liefern. Insbesondere ist sie nützlich für die interparlamentarische Arbeit. Das zeigt sich in den auf nationaler Ebene durchgeführten Untersuchungen über die Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten der Union. Angesichts der Tatsache, daß alle Europaausschüsse verschiedene Aufgaben und einen unterschiedlichen Status in jedem einzelstaatlichen Parlament haben, seien alle an stärkeren interparlamentarischen Kontakten interessiert (⁵⁴⁷). Auch Westlake macht eine sehr positive Bewertung der COSAC: "Its prime concern has been to reflect on ways of correcting the 'democratic deficit' within the Community, and it has proved a positive and welcome addition to the Community's parliamentary fabric" (⁵⁴⁸). Hier entwickelte sich auf einer technischen Ebene eine Datenbank für Informationsaustausch

⁵⁴³) "Efficient scrutiny of European matters is significant also in terms of national legislation, as the policy choices adopted at the European level increasingly affect and constrain members states' domestic politics. Detailed scrutiny of EU issues, therefore, contributes to supervision on domestic matters and reduces the informational advantage of the executive" (Raunio/Hix (2000) S.164). Beide Ebene sind "intertwined". Vgl. dazu die Diskussion über diesen Punkt in Kapitel III.

⁵⁴⁴) Westlake (1995) S.69. "Its meetings ... have been at the origin of a number of useful initiatives for parliament-to-parliament cooperation" (Morgan (1996) S.12).

⁵⁴⁵) Judge (1995) S.90.

⁵⁴⁶) Morgan (1996) S.13.

⁵⁴⁷) Ebd.

⁵⁴⁸) Westlake (1995) S.69.

zwischen den Parlamenten, die eine zusätzliche Informationsquelle für nationale Abgeordnete darstellt (⁵⁴⁹).

Die Tätigkeiten der COSAC wurden in dem Vertrag von Amsterdam, im Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, unterstrichen: " (it) is recognised as a body with the right to make any contribution it deems appropriate for the attention of the EU institutions, either on its own initiative or when a specific legislative proposal was forwarded to it" (⁵⁵⁰).

Eine dritte Initiative ist aber nicht so gut gelaufen. Es handelt sich um die Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz aller europäischen Parlamente ("Assizes" nach der französischen Bezeichnung dieser Initiative). Eine solche Konferenz war im Martinbericht vorgesehen, um im Zuge der Vorbereitung intergouvernementaler Konferenzen der Gemeinschaft zu den Vertragsänderungen zu tagen (⁵⁵¹). Die Assizes mit Vertretern des EP und aller nationalen Mitgliedsparlamente tagte einmal in Rom im November 1990 und die Idee wurde in der Gemeinsamen Erklärung Nr. 14 des Unionsvertrags 1992 festgehalten. In der Erklärung wurde "erforderlichenfalls" zu weiteren Konferenzen der Parlamente aufgefordert, aber Mißtrauen seitens des EP und der nationalen Parlamente haben eine neue Konferenz vor Maastricht II verhindert. Während das EP die Entstehung einer rivalisierenden Institution und das holländische Parlament eine "Renationalisierung" europäischer Zuständigkeiten fürchtete, wollten Briten und Dänen weitere mögliche Erklärungen einer solchen Konferenz vermeiden. Insbesondere hat sich die Frage gestellt, wer der Souverän sein sollte, um eine Konferenz einzuberufen (⁵⁵²).

Eine andere, noch theoretische Möglichkeit für eine stark institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und zwischen ihnen und dem EP bedeutet der in der neuesten Verfassungsdiskussion wiederbelebte Vorschlag, einen aus Abgesandten der mitgliedstaatlichen Parlamente zusammengesetzten "Senat" für das EP auf Dauer und mit wichtigen Zuständigkeiten zu bilden (vgl. Punkt 4.), wie Joschka Fischer, Tony Blair und Lionel Jospin vorgeschlagen haben (⁵⁵³). Es sei damit eine institutionelle Form gefunden, um den Einstieg nationaler Parlamente in die europäische Politik zu fördern (⁵⁵⁴).

⁵⁴⁹) Morgan (1996) S.13.

⁵⁵⁰) Nentwich/Falkner (1997) S.8.

⁵⁵¹) Judge (1995) S.89.

⁵⁵²) Westlake (1995) S.61-63, Morgan (1996) S.13.

⁵⁵³) Vgl. zum Beispiel die Meinung von Jospin: "Eine 'Föderation von Nationalstaaten' setzt auch voraus, daß die einzelstaatlichen Parlamente stärker in das europäische Aufbauwerk eingebunden werden. Deshalb muß die derzeitige und noch allzu bescheidene Praxis der Abstimmung zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten ausgeweitet werden. Schaffen wir ein gemeinsames Organ - eine ständige Konferenz der Parlamente oder einen 'Kongreß' - , das eine wirkliche politische Rolle spielt" (28. Mai in Paris. Zitat nach der Website der französischen Premierministers ("www.premier-ministre.gouv.fr")).

⁵⁵⁴) Vgl. zum Beispiel die Meinung des britischen Premierministers Tony Blair: " ...(damit) Vertreter der nationalen Parlamente stärker in diese Fragen einbeziehen sollten" (Rede am 6. Oktober in der Polnischen Börse, Warschau. Zitat nach "www.britischebotschaft.de").

Eine noch zu überprüfende Möglichkeit für die Zusammenarbeit vertritt die gewählte Methode zur Ausarbeitung der "Europäischen Grundrechtscharta". Der "Konvent" setzt sich aus Vertretern der Regierungen, einem Vertreter der Kommission sowie Mitgliedern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes zusammen. Nach Meinung von Bundespräsident Rau könnte er "vorbildlich" für weitere Debatten und zur Vorbereitung "nötiger europäischer Entscheidungen" werden (⁵⁵⁵).

Aber Westlake führt einen weiteren, nicht institutionalisierten und schon entwickelten Arbeitsmodus der interparlamentarischen Kooperation an. Es handelt sich um "the increase in ad hoc, bilateral and multilateral meetings between specialised standing committees" (⁵⁵⁶). Hierzu kann man das Zusammentreffen von Fachausschüssen (wie Landwirtschaft oder Verkehr) aus allen EU-Ländern und die Beziehungen zwischen den Europaausschüssen und den nationalen Mitgliedern des EP rechnen. In bezug auf letztere bemerkt Morgan, daß die spezifischen Muster von Land zu Land sehr unterschiedlich sind und daß die gefundenen Lösungen in Belgien und in Deutschland am weitesten entwickelt sind (⁵⁵⁷). In Belgien sind zwei Fünftel der nationalen Europaabgeordnete Vollmitglieder des Europaausschusses der nationalen Kammer und haben auch das Recht, an den Debatten aller parlamentarischen Ausschüsse teilzunehmen. Im Bundestag haben die deutschen Europaabgeordneten Rede- und Teilnahmerecht bei den Sitzungen des Europaausschusses. "Nothing as far-reaching as the Belgian and German system has been introduced in other member-states. In some, MEPs are welcomed by parliamentary committees as expert witnesses (which they often are), and in others their main contact with the national legislature is through party rather than parliamentary channels" (⁵⁵⁸).

Hier gibt es eine weitere Koordinierungsmöglichkeit: die direkten Beziehungen zwischen nationalen und europäischen Fraktionen einer nationalen Partei. Im Fall von Deutschland haben die Europaabgeordneten Rede- und Teilnahmerecht bei den Sitzungen der wichtigen Fraktionen des Bundestages. Gleiche Rechte haben die Vorsitzenden der jeweiligen deutschen Gruppe im EP bei den Vorstandssitzungen der nationalen Fraktionen. Außerdem wurde das Fraktionsgesetz 1994 geändert, um eine internationale Zusammenarbeit der Fraktionen zu gewährleisten (⁵⁵⁹). Die weitere Entwicklung der Kooperation in dieser Art und Weise würde den nationalen Parlamenten ermöglichen, zusammenzuarbeiten, um komplizierte Themen, die auf europäischer Ebene behandelt werden, leichter zu

⁵⁵⁵) Bundespräsident Johannes Rau (am 4. April in Straßburg), Zitat nach "www.europa-digital.de". Ähnlich dafür Schmuck (2001) S.121.

⁵⁵⁶) Westlake (1995) S.61-63.

⁵⁵⁷) Morgan (1996) S.14.

⁵⁵⁸) Ebd. Raunio/Hix nennen zum Beispiel Griechenland und Irland (Raunio/Hix (2000) S.157).

⁵⁵⁹) Trotzdem bewertet Jasmut die Erfahrungen als "nicht sehr erfolgreich": "Der Zeitmangel der Europaabgeordneten und das zum Teil fehlende Verständnis der Abgeordneten des Bundestages für die Zwänge ihrer europäischen Kollegen führen öfters zu Mißverständnissen ... die gemeinsamen Themen (können) nicht in der erforderlichen Tiefe erörtert werden" (Jasmut (1995) S.66-67).

bearbeiten⁽⁵⁶⁰⁾. Raunio/Hix meinen dazu, daß die Zusammenarbeit im Rahmen einer Partei mehr Chancen hat, als die direkte Verbindung der Abgeordneten beider Ebene in den Europaausschüssen, da die nationalen Parteien einige Kontrollmechanismen über die Europaabgeordnete haben: "After all, national parties are in control of candidate selection in Euroelections, and Members of European Parliament thus have a career incentive to participate in the work of domestic party organs when so required" (⁵⁶¹).

Mit Blick auf alle Entwicklungen erkennen Falkner/Nentwich, daß man, wenn auch "tendenziell", von "einem wieder dichter werdenden Kommunikationsnetz zwischen dem Europäischen und den nationalen Parlamenten" sprechen kann (⁵⁶²). Jedoch reiche der Kommunikationsfluß nicht aus, um als "eine echte Zusammenarbeit" mit "gemeinsamem, aufeinander abgestimmtem politischem Vorgehen" bezeichnet zu werden (⁵⁶³). Aber wenn man diese Entwicklung in Zusammenhang mit der neusten Bedeutung der europäischen Parteienföderationen für die nationalen Parteien stellt, sollte man sie nicht unterschätzen (⁵⁶⁴).

Judge und Norton unterstreichen die Schwierigkeiten für die parlamentarische Zusammenarbeit zwischen den supranationalen und den nationalen Ebenen, insbesondere weil sich beide parlamentarischen Kontrollen nach verschiedenen Logiken richten: die eine auf die Ausweitung der europäischen Zuständigkeiten, die andere auf die Begrenzung des Spielraumes der nationalen Vertreter in Europa (⁵⁶⁵). Bleckmann bemerkt zum Beispiel bemerkt, daß die Zusammenarbeit zwischen europäischen und nationalen Parlamentariern derselben Partei uninteressant erscheinen könne, wenn diese Partei gegenwärtig Regierungspartei ist (⁵⁶⁶). In diesem Sinne ist Bleckmann selbst nicht so optimistisch bezüglich der Chance der Zusammenarbeit und glaubt, daß die von ihm zusammengefaßten Ziele "nur teilweise erreicht werden können" (⁵⁶⁷).

Die Grenzen ergeben sich nicht nur aus den praktischen Schwierigkeiten der Zusammenarbeit, sondern auch aus dem fehlenden Interesse der nationalen Ebene. Seine Untersuchungen zusammenfassend behauptet Morgan, daß klar ist, daß die Europaabgeordneten an Kontakten mit den Parlamentariern des eigenen Landes interessiert sind, aber sie stoßen auf praktische Schwierigkeiten. "The work of MEPs, we should recall, takes them to Strasbourg, to Brussels, and to their local political bases more automatically

⁵⁶⁰) Duff (1994) S.163. Zitat nach Westlake (1995) S.70.

⁵⁶¹) Raunio/Hix (2000) S.167.

⁵⁶²) Falkner/Nentwich (1995) S.227.

⁵⁶³) Jasmut (1995) S.101.

⁵⁶⁴) Vgl. z.B. "During the 1990s, national parties started to make more use of their MEPs, and this party based co-ordination offers a potentially cost-effective way to learn about EU developments, specially about forthcoming legislation" (Raunio/Hix (2000) S.167).

⁵⁶⁵) "In practice, the EP and national parliaments are not necessarily 'on the same side' on the question of accountability at the European level" (Shackleton (1994) S.69, nach Judge (1995) S.97. Vgl. auch Norton (1994)).

⁵⁶⁶) Bleckmann (1991) S.582. Aber himmerhin erkennt der Autor eine neue Bedeutung in der Zusammenarbeit der Fraktionen in den nationalen Parteien.

⁵⁶⁷) Ebd. S.581.

than to their national capitals" (⁵⁶⁸). Und auf nationaler Ebene sei das Interesse an solchen Kontakten normalerweise niedrig: Abgesehen von der Minderheit nationaler Abgeordneter, die mit europäischen Themen beschäftigt sind, habe der Rest einfach andere Prioritäten (⁵⁶⁹).

Die Ergebnisse der interparlamentarischen Zusammenarbeit entwickeln sich dann auf der Ebene des persönlichen Interesses bestimmter Parlamentarier: "How much use is made of these channels of communication, and the results obtained, are matters which depend on the interest of individual parliamentarians ... in maintaining contact with colleagues at the 'other' parliamentary level" (⁵⁷⁰). Im Fall Deutschland bejaht Jasmut diese Behauptung: Die Kontakte zwischen europäischen und nationalen Fraktionen konkretisieren sich in persönlichen Beziehungen einiger Abgeordneter, "so daß die interparlamentarische Zusammenarbeit der Fraktionen das Gebiet weniger Spezialisten geblieben ist" (⁵⁷¹).

Die Arbeit von Morgan stimmt der Auswirkung der verschiedenen Logiken beider parlamentarischer Kontrollen und auch des Verdachts seitens nationaler Parlamente auf die Bedeutung des EP zu. "It is no accident that many experts, asked to describe their national parliament's relations with the European parliament, do so in a context which lays heavy stress on the national parliament's attempts to scrutinise and influence the flow of European legislation before decisions are taken by the Council of Ministers. It cannot be repeated too often that the fundamental preoccupation of parliaments with controlling their 'own' governments is so strong that it must inevitably weigh heavily on the attitudes of national legislatures towards the new and parallel legislative branch represented by EP" (⁵⁷²). Westlake erkennt den Punkt, zeigt sich aber optimistisch bezüglich der weiteren Entwicklung der Zusammenarbeit, insbesondere in der Kooperation zwischen parlamentarischen Fachausschüssen für spezifische politische Bereiche (⁵⁷³). Er glaubt, daß die Diskussion, ob die Souveränität in erster Linie auf dem EP oder auf nationalen beruhen sollte, unwichtig wird, solange die parlamentarischen Akteure merken, daß die Souveränität immer mehr auf dem Rat beruhen werde (⁵⁷⁴). Hier sollte man ergänzen, daß immer mehr gefordert wird, daß das EP seine Kontrolle stark auf die Arbeit der Kommission und auf die sich daraus ergebende "Freisetzung" der Bürokratie lenke, insbesondere nach dem Zerfall der Kommission im Jahr 1999 (s.o.). Das könnte nahelegen, daß die Interessen beider parlamentarischer Kontrollen noch mehr als früher auseinander fallen. Aber es kann auch die Idee verstärken, daß beide einander ergänzen.

Man könnte hier über eine koordinierte Arbeitteilung zwischen beiden Parlamenten sprechen. Westlake erkennt die Vorteile der Spezialisierung der parlamentarischen Kontrolle

⁵⁶⁸) Morgan (1996) S.14. Zustimmend dazu Jasmut (1995) S.101 und Raunio/Hix (2000) S.167.

⁵⁶⁹) "They simply have other priorities" (Morgan (1996) S.14).

⁵⁷⁰) Morgan (1996) S.13.

⁵⁷¹) Jasmut (1995) S.67.

⁵⁷²) Morgan (1996) S.12.

⁵⁷³) Westlake (1995) S.70-71.

⁵⁷⁴) "This has led to a coincidence of interests" (ebd. S.71).

durch Aufgabenverteilung: "Its has become increasingly apparent that the EP is far better placed and, especially since the implementation of the Maastricht Treaty, far better equipped to bring the Commission to account ..., whereas only the national parliaments can bring their national ministers to account" (⁵⁷⁵). Am wichtigsten ist es zu sagen, daß die gleichzeitige Verstärkung beider parlamentarischer Kontrollen nicht widersprüchlich ist und daß beide Rollen gegenseitig kompatibel sind (⁵⁷⁶). Das kann man aus der Arbeit von Judge ableiten: Der Autor unterstreicht, daß die Bedeutung der nationalen Parlamente bei der Aufgabe der parlamentarischen Kontrolle der Integration stark gestiegen ist. Dann kann man hinzufügen, daß in derselben Zeit und parallel dazu das EP in seiner Bedeutung im Entscheidungssystem der Union auch verstärkt wurde. "While the EP has sought to enhance its role within the European legislative process, the national parliaments have been seeking to enhance their scrutiny over it" (⁵⁷⁷). Bei solchen, parallel verlaufenden Aufgaben erscheint die interparlamentarische Kooperation als eine erwünschte Nachhilfe, insbesondere im Sinne eines Austausches von notwendigen, europäischen Kenntnissen für nationale Parlamentarier (⁵⁷⁸). Morgan unterstreicht hier, daß auch John Major, als er vor einer "Usurpation" der Rolle nationaler Parlamente gewarnt hat, ebenfalls einen Ausbau der interparlamentarischen Beziehungen, auch mit dem EP, gefordert hat. Morgan bemerkt dazu: "All in all, the need for closer collaboration between parliamentary institutions appears to be increasingly felt" (⁵⁷⁹). Aber eine weitere, starke und einheitliche Institutionalisierung der parlamentarischen Zusammenarbeit sei "nicht wünschenswert" angesichts der unterschiedlichen Strukturen des parlamentarischen Systems und der sehr unterschiedlichen nationalen Traditionen (⁵⁸⁰).

Schlußbemerkungen: Politische Parteien und die Vermittlung der europäischen Politik in der Öffentlichkeit

National-parlamentarisches Engagement in der europäischen Politik, eine Verstärkung der parlamentarischen Komponente der EU und eine bessere Kooperation zwischen den Akteuren beider Ebenen könnte die parlamentarische Grundlage der Integration verbessern. Aber die Rolle der Parlamente im demokratischen Rechtsetzungssystem macht nur Sinn in dem Maße, in dem die Abgeordneten den Wählerwillen vermitteln. Die Frage ist dann, ob der europäische Willensbildungsprozeß allgemein auf die Interessen der Wähler in jedem Nationalstaat zurückgeführt werden kann. In diesem Kapitel haben wir die Schwierigkeiten

⁵⁷⁵) Westlake (1995) S.71.

⁵⁷⁶) Vgl. dazu z.B. Classen (1994) S.253-255, Erberich (1994) S.229. Generell Westlake (1995).

⁵⁷⁷) Westlake (1995) S.71.

⁵⁷⁸) Dazu Raunio/Hix (2000).

⁵⁷⁹) Morgan (1996) S.14-15.

⁵⁸⁰) Bleckmann (1991) S.583 und Neunreither (1994) S.313.

gezeigt, die das EP und die nationalen Parlamente haben, eine Vermittlung zwischen der europäischen Politik und den Bürgern herzustellen. Man kann sie wie folgt zusammenfassen: Das EP ist näher an Europa, aber entfernter von den nationalen Öffentlichkeiten, die nationalen Parlamente sind näher an diesen, aber entfernter von Europa.

Da die nationalen Parlamente näher an den Bürgern sind, wurde die Lösung für das Demokratiedefizit in ihrer "Europäisierung" gesehen. Die positive Wirkung, die ein stärkeres Engagement der Parlamente in der europäischen Politik für die Öffentlichkeit haben könnte, wurde von Gerhards unterstrichen (⁵⁸¹).

Aber das parlamentarische Engagement könnte für die nationale Öffentlichkeit immer unvermittelt bleiben. Und so, wie die wachsenden Zuständigkeiten des EP die Öffentlichkeit nicht besonders beeindruckt haben, könnte man auch gegen die nationalen Parlamente vorbringen, daß sie, obwohl sie ein ausgebildetes Interesse an der Kontrolle des Handelns der nationalen Minister in der EU haben, sie die Vermittlung des Themas gegenüber den Wählern nicht leisten.

In der Tat beruht eine leistungsfähige Arbeit der Parlamente auf der entscheidenden Rolle der Parteien. Eigentlich wurde die Entwicklung zum parlamentarischen System in Europa von den politischen Parteien vorangetrieben. Darüber hinaus ergibt sich, daß die von Steffani oder Lepsius abgeleiteten Aufgaben für die nationalen Parlamente von nationalen Parteien stärker als bisher wahrgenommen werden. Hier können wir ein Beispiel sehen. Steffani schlägt vor, die Kommunikationsfunktion des Parlamentes "weit stärker als bisher" anzunehmen. Um eine solche Funktion zu erfüllen, müsse das nationale Parlament nicht nur das Handeln der Regierungsmitglieder im Ministerrat kontrollieren, sondern "bei ihren Bürgern das Verständnis und die Akzeptanz von deren Handeln in der EU und die Bereitschaft möglichst vieler Bürger für eine Fortentwicklung der EU" wecken und fördern helfen (⁵⁸²). Aber ohne den Einsatz der nationalen Parteien könnten die Parlamente die Aufgabe allein nicht bewältigen.

Die politischen Parteien spielen eine wesentliche Rolle bei der Reduktion der Komplexität des politischen Systems und in der Transparenz der politischen Entscheidungen, weil sie klare Optionen für die Bürger darstellen. Die mögliche Rolle der Parteien im Legitimationsprozeß der Integration wird von Reif hervorgehoben. Er geht davon aus, daß der Durchschnittsbürger in der modernen repräsentativen Demokratie an der Politik weniger oder nur sporadisch interessiert oder informiert sei. Eine solche Tendenz ist bei der EU, wegen ihrer Entfernung und Intransparenz, noch deutlich. Das öffentliche Interesse könne wachsen, wenn es sich um die Grundrechte des Bürgers handelte oder wenn seine politische Beteiligung effizient sein könnte. Am deutlichsten sei das Wachstum des Interesses, wenn der

⁵⁸¹) Er bemerkt, daß die britische Öffentlichkeit sich in stärkerem Maße mit dem Thema Europa konfrontiert, und er stellt dies in Verbindung mit der britischen parlamentarischen Behandlung des Themas Europa. Beispielsweise waren damals in Brüssel die britischen Korrespondenten in großer Zahl vertreten: 1991 waren es 77, Deutschland hatte nur 15 (Gerhards (1993) S.105).

⁵⁸²) Steffani (1995) S.47.

Einsatz der Bürger die Regierung auswechseln/bestätigen könne. Für Reif stellt sich die Möglichkeit insbesondere bei Wahlen des Parlamentes in parlamentarischen Demokratien (⁵⁸³). In solchen Momenten spielen die Parteien und ihre Spitzenpolitiker ihre wichtige Rolle: Sie stellen den Bürgern herauskristallisierte und aggregierte Gruppenmeinungen vor, im Grunde genommen ein personalisiertes politisches Programm. Es bedeutet eine mehr oder weniger kohärente Antwort auf die Frage, in welche Richtung und mit welchem Stil die nationale Regierung vorangetrieben werden soll. Um eine solche Kommunikationsfunktion zu erfüllen, verfügen die Parteien über Organisationen, die ihre Vorstellungen auf jeder Ebene des politischen Lebens verbreiten und gegebenenfalls Personen dafür mobilisieren können. "Dies erlaubt es dem Durchschnittsbürger, am Wahltag Stellung zu beziehen, sofern ihm das, worum es bei der jeweiligen Wahl geht, wichtig genug erscheint" (⁵⁸⁴).

In bezug auf europäische Themen könnten die Parteien solche Klarheit nur herstellen "wenn sie den Bürgern vermitteln, wieso auf europäischer Ebene etwas beschlossen und wer aus welchen Gründen dafür und wer dagegen war" (⁵⁸⁵). Ein breiterer Einstieg nationaler Parteien in die europäische Politik könnte dazu beitragen, die Diskussion über die Integration in Verbindung mit den nationalen Bürgern zu setzen. Diesbezüglich haben die nationalen Parteien einen Vorteil, da sie eigene Leute nicht nur im EP, sondern in vielen anderen Gremien der Europäischen Integration haben. Darüber hinaus können die politischen Parteien "eine gewisse Transparenz in diesem verzweigten Netz ... schaffen, da sie auf allen Ebenen dieser Strukturen mitwirken" (⁵⁸⁶). In diesem Sinne könnten die Parteien eine Brücke zwischen der europäischen und der nationalen parlamentarischen Kontrolle herstellen. Darüber hinaus könnten beide Aufgaben besser als komplementär und nicht als widersprüchlich verstanden werden.

Die Analysen Reifs kommen immer zu dem Schluß, daß sich eine erneuerte Rolle der nationalen Parteien in den Europawahlen zeigen könnte: Aufgrund des Beteiligungsrechtes des EP am Auswahlprozeß der Kommission konnten sie die Europawahlen in eine Art von "indirekter Regierungswahl" umwandeln. "Im Wahlkampf zum Europäischen Parlament als einer Auseinandersetzung über die besseren Konzepte für die Gestaltung der Zukunft der Gemeinschaft und über die besseren Kompetenzen zur Bewältigung der anstehenden Probleme bedarf es einer Konzentration der öffentlichen Debatte auf die Frage 'wer ist der beste Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten?', verknüpft mit der Frage 'welches ist die beste europäische Partei bzw. Koalition zur parlamentarischen Mehrheitsunterstützung der Kommission?'" (⁵⁸⁷). Man sollte hier bemerken, daß dafür keine institutionelle Reform der

⁵⁸³) Reif (1992) S.46.

⁵⁸⁴) Ebd.

⁵⁸⁵) Jasmut (1995) S.123-124.

⁵⁸⁶) Jasmut (1995) S.99.

⁵⁸⁷) Reif (1992) S.49 Ähnlich dazu der Vorschlag einer schrittweisen und vorsichtigen Ausdehnung der Kompetenzen des EP: "Erst dann werden den nationalen Parteien rationale Anreize geboten, die EP-Wahlen

EU nötig ist. Die Parteienföderationen können und dürfen einen Spitzenkandidaten für die Europawahlen nennen, was unverbindlich für die Entscheidung des Rates ist, aber sie tun das nicht. Reif erkennt, daß sein Vorschlag ein "voluntaristischer Ansatz" und eine "systemnormative Formulierung" ist. Dennoch betont er den wachsenden "Druck aus Europa" als wichtigen 'objektiven' Faktor für die Erfüllung seines Vorschlages (⁵⁸⁸). Aber hier wurde schon dargelegt, daß bei den Europawahlen 1994 und 1999 dieser Aufruf nicht erfüllt wurde, oder zumindest nicht in dem Maße, das nach der Analyse Reifs nötig war, um das Demokratiedefizit zu überwinden.

Wie analysiert wurde, haben die nationalen Parteien Schwierigkeiten zur Behandlung des Themas Europas wegen der Überlappung verschiedener Konfliktlinien: Parteien waren unfähig, den Bürgern Klarheit über die europäische Politik zu vermitteln und die Komplexität des politischen Prozesses zu reduzieren. Je nach dem und auch mehr oder weniger erfolgreich haben die Parteien versucht, in der Diskussion Position zu beziehen. Aber die Last der Arbeit wurde von kleinen Kreisen getragen. Hier entwickelt sich eine gewisse spezialisierte Arbeitsteilung zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten und zwischen Parteienföderationen, Fraktionen im EP und nationalen Parteien. Daher würden sich Grenzen für die Erweiterung der Tätigkeiten nationaler Parteien auf europäischer Ebene und aber neue Möglichkeiten ergeben.

Die Faktoren, die das Wachstum des Interesses der nationalen Parteien am Integrationsthema vermeiden, sind ähnlich wie die, die eine Verbreitung der Diskussion über die Integration in der öffentlichen Meinung und die ein stärkeres Engagement nationaler Parlamente in der parlamentarischen Kontrolle der Integration erschweren: Geringer Wissensgrad der Öffentlichkeit und der nationalen Politiker über das Thema, höhere Komplexität der auf europäischer Ebene verhandelten Materien, komplizierte Verfahren des Entscheidungssystems der EU, das sich aus Konsens und Kompromissen ergibt, und auch die allgemeine Zustimmung der Bevölkerung zur Integration. Aber auch andere wichtige Faktoren auf nationaler Ebene bestimmen das Handeln der Parteien: Ein schon eingprägter Sinn der Zusammengehörigkeit, die als soziopolitischer und kultureller Stempel das Interesse des Publikums auf das Geschehen auf einen bestimmten kulturellen Raum und nicht auf andere angelegt hat. Man kann hier auch eine systemerzeugte Bedingung sehen: Politische Parteien sind in nationalstaatlichen politischen Systemen entstanden, sie sind Bestandteil solcher Systeme, in denen sie handeln und sich entwickeln, und bleiben als solche an sie gebunden (⁵⁸⁹). Und nicht weniger wichtig ist die Tatsache, daß die Materien, die in der EU

nicht im Sinne nationaler '*mid-term-elections*' antieuropäisch zu instrumentalisieren ... Die Ausdehnung der Kompetenzen des EP veranlaßt die nationalen politischen Parteien zu einer Europäisierung des Wahlkampfes ... dies signalisiert eine größere politische Bedeutungszuschreibung, was wiederum zu einer steigenden Aufmerksamkeit der Bürger gegenüber dem EP ... führen kann" (Merkel (1999) S.34-35).

⁵⁸⁸) Reif (1992). S.50.

⁵⁸⁹) Diese Behauptung muß aber abgewogen werden. In der europäischen Parteitradition gab es von Anfang an wichtige Beispiele von Parteien, die ein besonderes Interesse an der transnationalen Arbeit mit Schwesterparteien hatten, wie das Paradebeispiel der Sozialdemokraten und später der Christdemokraten.

verhandelt werden, nicht den ganzen oder den bedeutenden Umfang der Ausgaben nationaler Staaten decken. Auch wenn immer mehr Aufgaben des politischen Systems auf europäischer Ebene behandelt werden, bleiben immer noch in der nationalen Sphäre die Themen, die den Bürgern noch lebendiger sind.

Alle diese Aspekte können wir mit Hix zusammenfassen: "Most theories of party behaviour assume an interaction between two primary goals: 'political office' and 'public policy' (e.g. Downs 1956, Riker 1962, Strom 1990). The structure of the EU system ensures that these goals are rewarded more at the national level than at the European level. The EU has an increasingly central role in setting social and environmental standards in the EU single market. However, the major areas of public policy and public expenditure, such as health, education and housing, are still controlled by national governments. Moreover, the focus of the media attention is on the holders of national executive office rather than European executive office (such as the Commission President). And, national executive office-holders have a central (executive and legislative) role at the European level, in the EU Council and the European Council. In other words, the key political office for party leaders in the EU is still national government, the pinnacle of which is the national Prime Minister" (⁵⁹⁰).

Eine gewisse Wandlung in der Stellung nationaler Parteien gegenüber dem Thema Europa wurde seit Anfang der 90er Jahre festgestellt. Sie hat teilweise mit einer neuen Bedeutung der Integration in der inneren politischen Diskussion in den Mitgliedsländern zu tun: Es handelt sich um die Entwicklung der Bewertung von Integration von einem außenpolitischen zu einem innenpolitischen Thema, die insbesondere die Diskussion des Maastrichtvertrages bewirkt hat, und auch die Profilierung einer Links-Rechts-Achse in dieser Diskussion.

Daher würde der Einstieg nationaler Parteien die Politisierung des Themas Europa vereinfachen. Früher war es für die wichtigen politischen Akteure in den meisten Mitgliedsländern schwierig, den Konsens zu zerbrechen, da fast die einzige mögliche Konfliktlinie ein Konflikt zwischen den Positionen für oder gegen die Integration war, ein Ja oder Nein zur Integration. Dieses Dilemma hat zu einem allgemeinen Ja zur Integration geführt. Aber jetzt würde sich den nationalen Parteien die Möglichkeit eröffnen, klarere Positionen als früher (zumindest klarer in bezug auf ihre traditionellen Konfliktlinien) zu beziehen, ohne die Unterstützung der Integration zurückzuziehen.

Nach dem Prinzip der Spezialisierung kann man dann erwarten, daß die nationalen Parteien ihre Rolle als Vermittler in der Reduktion der Komplexität der Europapolitik gegenüber den Bürgern in nationalen Kontexten spielen, nicht besonders in bezug auf Europawahlen, sondern stärker in nationalen Wahlen. Dafür erscheint es nötig, daß die nationalen politischen Systeme "europäisiert" werden, d.h., daß neue europäische Themen in die nationale öffentliche Diskussion eintreten und auch, daß sie aus einer (mindestens

⁵⁹⁰) Hix (1997) S.4. Ähnlich dazu Hix (1996) S.323-324.

teilweisen oder in gewissen Maße) europäischen Perspektive bewertet werden. Auch durch eine mögliche "Europäisierung" nationaler Parlamente wäre es möglich, daß die europäischen Themen nationale Wahlthemen werden. Ob ein Trend dafür schon besteht, sollte auf der Ebene jedes der 15 Mitglieder empirisch untersucht werden.

Aber ein beginnender Trend zur Europäisierung nationaler Wahlen zeigt sich in den Wahlen der neuen EU-Mitglieder, wie in Schweden oder in Finnland, aber auch in anderen Mitgliedsländern, insbesondere in den allgemeinen Wahlen von 1997 in Frankreich. Damals haben die bürgerlichen Parteien und die Sozialisten verschiedene Programme für die Erfüllung der Konvergenzkriterien der europäischen Währungsunion vorgeschlagen. "During the 1997 election campaign, the left insisted on several new conditions before agreeing to join the single currency, including the adoption of an employment chapter as a counterpart to the 'stability pact', and the creation of a European economic government to oversee the future European Central Bank" (⁵⁹¹). So waren sie nicht gegen "Europa", oder gegen die Währungsunion, aber sie haben eine Akzentuierung gesetzt, die der Tradition der Partei entspricht (⁵⁹²). Das Thema tauchte außerdem in anderen Länder auf. "In the most recent elections ... such as Britain in 1997, and Denmark, Germany and the Netherlands in 1998, 'Europe' (as a subject in the news) moved centre stage or at least provided the backdrop against which much of the political debate occurred" (⁵⁹³).

Das Engagement nationaler Parteien in einer öffentlichen Diskussion über die weitere Entwicklung europäischer Politik ist vielleicht der wichtigste Beitrag zur demokratischen Legitimation der Integration. Jenseits der Verfahren zur Inputformation ist die öffentliche Debatte eine Grundlage des Legitimationsprozesses westlicher Demokratien. "What matters for input-oriented democracy is the quality of these public discourses. They may perform an orienting and a legitimating function if they communicate the wider framework of ongoing policy controversies, the definition of the situation and the political aspirations in light of which problems and options can be meaningfully considered. For the individual citizen, such discourses provide the context within which it is possible to make sense of what is happening, and to respond to specific policy choices" (⁵⁹⁴). Aber es reicht nicht, daß Europa in der öffentlichen Kontroverse steht. Für die normalen Bürger ist es auch wichtig, daß die politischen Parteien ihre Rolle in der "Reduktion der Komplexität" spielen.

Aber es ist auch nötig, daß die Diskussion auf realen Prämissen gebildet wird. In diesem Sinne schlägt Scharpf eine Erneuerung oder Umgestaltung der "discursive Democracy" vor: "in order to maintain legitimacy even under conditions of international

⁵⁹¹) Cole (2001) S.28.

⁵⁹²) Aber dieses Verfahren erkennt auch ein wichtiges Risiko an, nämlich das, daß die Erfüllung solcher Versprechungen nicht von einer nationalen Mehrheit im nationalen Parlament, sondern von eine Mehrheit auf europäischer Ebene abhängt. So konnten die französischen Sozialisten, als sie später an die Regierung gekommen sind, ihre Fassung der Währungsunion in dem Gipfel von Amsterdam nicht durchführen.

⁵⁹³) Semetko u.a. (2000) S.130-131, mit weiteren Hinweisen dafür.

⁵⁹⁴) Scharpf (1998) S.12-13.

interdependence, national policy discourses must provide orientations that are free of suggestions of omnipotence ... Instead, orienting discourses should provide a realistic picture of the country's present place and future options in an institutionally and economically integrating world ... When it is made clear, moreover, that important national goals can no longer be achieved through purely national action, the possibility of pursuing them through internationally coordinated or supranational action will be understood as a gain, rather than a loss, of collective fate control" (⁵⁹⁵)

Wichtig ist es aber zu bemerken, daß, wie die Merkmale des nationalen politischen Systems einen Rahmen für die Entwicklung des parlamentarischen Engagements in der europäischen Politik bedeuten, so solche Merkmale auch einen Rahmen und einen Zusammenhang für die Entwicklung eines Eintritts der Parteien in die nationale Diskussion über die Integration vertreten. Das bestehende Beziehungsmuster zwischen den Parteien, der Staatsorganisation und den nationalen Konzepten von Souveränität wird diese Entwicklung nationaler Parteien begünstigen oder erschweren. So ist das Engagement nationaler Parteien in der Diskussion europäischer Themen in jedem Land anders und entwickelt sich zu unterschiedlichen Zeiten.

Daher kann man die Behauptung von Dahl über die Herausforderungen des dritten Transformationsprozesses der Demokratie, der ein Dilemma zwischen der Erhaltung der Demokratie und der Suche nach effizienten Lösungen in supranationaler Integration beschreibt, besser verstehen (vgl. Kapitel II). Dahl sieht die Lösung in einer Stärkung und Renovierung der demokratischen Institutionen der Länder. Der heutige Transformationsprozeß der Demokratie erfordere Antworten in der Praxis der Demokratie und ihrer Institutionen vor allem auf nationaler Ebene. Das Engagement nationaler Parteien und nationaler Parlamente in der Diskussion über den Integrationsprozeß, insbesondere in den neu entwickelten Kontrollmechanismen des Handelns der Regierung, geht in diese Richtung. Nur eine erneuerte nationale Demokratie wäre in der Lage, die an supranationale Entscheidungsträger und an intergouvernementale Gremien delegierte Autorität zu kontrollieren. "What form these might take is hard to say, but they might well include new and more effective institutions for enhancing citizen understanding, deliberation, and informed participation (...) within the large sphere of relative autonomy that democratic countries will still possess". Dahl nennt als Beispiel dieses Modells die Erfahrungen der kleineren Länder Europas. "Just as they maintained a vigorous and self-confident political life in the very process of adapting to their international vulnerability and dependence, so in the future all democratic countries will be challenged to discover ways of maintaining and strengthening the democratic process as they adapt to transnational forces" (⁵⁹⁶). Zustimmend bemerkt Scharpf : "The secret of the economic and political success of small and open

⁵⁹⁵) Ebd. S.13.

⁵⁹⁶) Dahl (1994) S.33. Vgl. dazu auch Dahl (1992).

countries ... lies precisely in their ability to conduct policy discourses that are based on a realistic understanding of their own capabilities and constraints, and to focus debates on those policy alternatives that could be feasible and effective ... public opinion will not proceed from solipsistic definitions of policy problems and policy goals, and when that is assured, the existence of international constraints, and the need for international cooperation will not be experienced as a delegitimizing disappointment, but will have been taken into account all along" (⁵⁹⁷).

⁵⁹⁷) Scharpf (1998) S.13.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN UND ALLGEMEINE SCHLUßFOLGERUNGEN

Als wichtige Schlußfolgerung meiner Arbeit erscheint dann die Bedeutung der nationalstaatlich erzeugten Legitimation für die soziale Unterstützung des Integrationsprozesses. Wir haben hier festgestellt, daß die nationalen Grenzen der politischen Systeme geblieben sind, trotz des wichtigen Trends zu Interdependenz und der fortgeschrittenen Vertiefung der Integration Westeuropas. Sie haben sich geändert und an den neuen Zustand angepaßt. Aber ihre Bedeutung als Rahmen für das politische Leben ihres Landes besteht auch weiterhin. Der Punkt erscheint schon von Spitzenpolitikern und Wissenschaftlern erkannt werden zu sein. Aber manchmal wird er auch widersprüchlich behandelt.

Die Zweideutigkeit entstammt dem theoretischen Nachdenken über Integration in der Gründungszeit des Prozesses. Auch wenn die vorgeschlagenen Methoden zur Integration ganz unterschiedlich aussahen, haben die zwei Leitbegriffe, Funktionalismus und Föderalismus, auf eine entweder einfache oder schnelle Überwindung der Nationalstaatlichkeit damals gezielt.

Bezüglich der zwei konkurrierenden Vorstellungen für die Integrationsmethode wurde hier betont, daß aus ihnen sich widersprüchliche Auffassungen darüber ergaben, wie die Akzeptanz der Bevölkerung gewonnen und die institutionelle Ordnung der Gemeinschaft gestaltet werden sollte.

Föderalisten haben auf zwei Aspekten aufmerksam gemacht: auf eine überstaatliche Verfassung und auf ein mit legislativer und auch mit konstitutioneller Macht ausgestattetes Parlament als Vertreter der Völker Europas. Es geht um die bekannte Formel *function follows form*, d.h.: Zuerst sollen die Integrationsinstitutionen (die Form) geschaffen werden, die die Entwicklung der Funktionen kanalisieren. Aber das Problem, das die Übertragung von Loyalitäten von funktionierenden politischen Systemen auf supranationale Institutionen bedeuten könnte, wurde von den Föderalisten nicht weiter analysiert. Die Legitimität der Integration wurde als gegeben postuliert.

Die Wichtigkeit einer Verfassung und eines stärkeren Parlamentes wiederholen sich bis heute, auch in den erneuten Fassungen des Föderalismus. Aber heute erscheint der Vorschlag etwas anders. Es wird anerkannt, daß die Unterstützung der Bevölkerung für eine breitere Vertiefung der Integration sich nicht einfach gewinnen läßt. Aber sie erhoffen sich viel von der symbolischen Bedeutung, die das EP als Parlament für die Bürger haben könnte. Mechanismen der direkten Verbindung zwischen dem europäischen Entscheidungszentrum und den Bürgern wie auch die Diskussion über eine Verfassung u.a. könnten das Engagement und die Akzeptanz der Bevölkerung für weitere Integrationsschritte steigern. Sie seien die Grundlage für die Ausbreitung ihrer demokratischen Legitimation. Diese Meinung spiegelt

die Vermutung wieder, daß die Funktion (hier der Legitimationsprozeß) sich aus den Formen (institutionelle Veränderungen) ergeben wird.

Jenseits der Widersprüche zwischen Funktionalisten und Föderalisten, hat sich die "Methode Monnets", die von Haas beschrieben wurde, zuerst in der EGKS und später in der EWG als sehr erfolgreich erwiesen. Ein Vorteil der Methode ist es, daß sie keinen Zeitpunkt und keine explizite institutionelle Gestaltung für den Ausgang des Integrationsprozesses beschrieben hat (auch wenn sie bundesstaatlich gefaßt wurde). Da die Finalität der Integration offen gelassen wurde, wurde es möglich, eine öffentliche Diskussion über die Ziele zu vermeiden und die sogenannte "Politisierung" der zu integrierenden Materien zu umgehen. Aber beiden Aspekte wirken heute gegen einen besseren Legitimationsprozeß der EU in dem Maße, in dem wichtige Segmente der Bevölkerung und auch der politischen Klassen nicht in die europäische Debatte eingestiegen sind.

Einige Aspekte, die die allmähliche Übertragung von Loyalitäten auf europäische Institutionen nach Auffassung des Neofunktionalismus erleichtern sollten, haben sich fortentwickelt, wie beispielweise die Netzwerke von transnationalen Interessengruppen, die die Arbeit der Kommission in bestimmten politischen Bereichen unterstützen. Sie bilden sozusagen eine "segmentäre Legitimität". Aber eine massive und solide Übertragung von Loyalitäten, die damals erwartet wurde, hat nicht stattgefunden.

Warum hat sich die Überlagerung oder Übertragung von Loyalitäten nicht realisiert? Einige Erklärungen wurden hier gefunden. Die Neofunktionalisten haben vorausgesetzt, daß die von den Bürgern wahrgenommenen Vorteile der Integration den Legitimationsprozeß in Gang setzen könnten. Dagegen wurden hier zwei Aspekte betont. Zum einen geht es hier darum, daß nach theoretischen Ansichten die utilitaristischen Überlegungen eine andere Dimension der Legitimität nicht einfach beeinflussen können. Es handelt sich um die diffuse Unterstützung, eine Art Output-unabhängiger Vertrauensvorschuß für die politische Ordnung insgesamt, die, als ein allgemeines Ausmaß der Akzeptanz des Systems, die langfristigen Entwicklungsbedingungen des Systems widerspiegelt. Und außerdem war es schwierig für die Öffentlichkeit, sich die technokratische Behandlung einiger politischer Bereiche in der hochkomplizierten institutionellen Architektur der Integration als eine "politische Ordnung" vorzustellen, der sie ihr allgemeines Vertrauen schenken. Zum anderen handelt es sich hier um einen "charismatischen" Anspruch, der auf die Leistungsfähigkeit der Integration erhoben wurde. In einem Weberianischen Verständnis kann man sagen, daß der Erfolg der Integration sich als außerordentlich für die Bürger erweisen sollte, damit eine neue Hingabe für ein neues stehendes Herrschaftssystem geschaffen wurde. Eine solche Aufgabe lag weit über den Möglichkeiten der EG.

Hier wurde festgestellt, daß sich eine wichtige Beziehung zwischen den Völkern Europas entwickelte und auch ein gewisses Maß an empirischer Legitimität gefunden werden kann. Aber es geht um das sogenannte "gemeinsame Gefühl", das für die Entstehung eines "verschmolzenen" Bundesstaates nötig sei. Es würde sich um die Entstehung einer Art von

transnationalen Demokratie handeln, die sich auf eine einheitliche europäische Öffentlichkeit (oder auf eine einheitliche europäische politische Kultur) stützen sollte.

Dieser Weg zur demokratischen Legitimation der EU verspricht zur Zeit nur einen partiellen und sehr begrenzten Erfolg. Es sollten andere Wege gefunden werden. Es handelt sich hier um einen Vorschlag, der sich in meiner Arbeit niederschlug und vorgestellt wurde: Die Integration soll in diesem Zusammenhang nicht mit staatlichen Merkmalen gleichgesetzt werden. Daraus habe ich die Unmöglichkeit abgeleitet, über Demokratisierung der EU im eigentlichen Sinn des Begriffes zu sprechen, da dieser Begriff für eine politische Organisation entwickelt wurde, in der ein starker Sinn von Zusammengehörigkeit ihrer Mitglieder die breite Anwendung von Mehrheitsregeln erlaubt und in der die Machtinhaber mit einer gemeinsamen und einheitlichen Öffentlichkeit konfrontiert werden.

Deswegen habe ich mich bemüht, die mögliche Anwendung der demokratischen Mechanismen und/oder der demokratischen Elemente auf das *sui generis* europäische System zu prüfen und ihren Effekt auf die Legitimation europäischer Entscheidungen einzuschätzen. Insbesondere habe ich untersucht, welche Möglichkeiten für eine parlamentarische Kontrolle über diese Entscheidungen bestehen.

Ausgehend von einer Beschreibung der institutionellen Ordnung der Gemeinschaft habe ich festgestellt, daß sich die Entscheidungsfähigkeit der EG auf das Tandem Rat-Kommission gründet, das von einem dichten Netzwerk von Arbeitsgruppen der Kommission und Beamten der Mitgliedsländer unterstützt wird. D.h. es handelt sich um eine Mischung aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen (¹). Die supranationalen und die intergouvernementalen Dimensionen der Integration sind jedoch nicht zu trennen, sondern gehen ständig, dynamisch und in verschiedenen Formen, ineinander über. Und sie brauchen sich gegenseitig, um weitere Integration zu schaffen. Diese Behauptung wird von dem aus den 80er Jahren stammenden neuen Trend der Integrationstheorie bestätigt (vgl. dazu insbesondere Kapitel II und III und die Zwischenbilanz gegen Ende des Kapitels III). Genau gesagt sind die Fragmentierung des gemeinschaftlichen Entscheidungssystems, seine Fluidität und das Fehlen von klaren Hierarchien, die Nachweise für eine hochgradig entwickelte Arbeitsteilung, auf der die Problemlösungs- und Entscheidungsfähigkeit des "europäischen Mehrebenensystems" gründen. Aber eine solche Verflechtung der intergouvernementalen und supranationalen Elemente ist ein entscheidender Faktor, der ein klares Zuschreiben demokratischer Verantwortlichkeit verhindert.

Das Bündel von verschiedenen Dimensionen drückt sich auch im EP aus. Obwohl das EP ein sehr wichtiges supranationales Element der Gemeinschaft ist, spielen im EP auch rein nationale Überlegungen eine wichtige Rolle. Beispielweise ist die institutionelle Lage des EP in der Architektur der EU intergouvernemental vereinbart. Nationale Regierungen üben auch

¹) Note: Als Grundlage der Wichtigkeit der intergouvernementalen Dimension der EU gilt die Behauptung, daß die nationalstaatlich organisierten politischen Systeme eine wichtige Rolle in der Unterstützung der Integration spielen und daß die Nationalstaaten und nationalstaatliche Erwägungen mit der Integration nicht verschwunden sind.

Macht auf den entsprechenden Europaabgeordneten ihrer Parteien aus. Das ist aber ein wichtiger Punkt, um die Bedeutung des EP als eines Vertreters der Völker Europas hervorzuheben. Es soll nicht als Nachteil gedeutet werden. Nur in dem Maße wie die Europaabgeordneten die Interessen ihrer nationalen Wähler vertreten, können sie sich als Vermittler zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene erweisen. Das soll nicht heißen, daß sie ihre supranationale Gesinnung verlieren sollen. Die Europaabgeordneten sind damit ein sehr wichtiges potentiell Element, um die nationalstaatlich entstehenden Forderungen an die EU mit einer europäischen Perspektive zu binden oder, um diese Ansprüche durch eine europäische Sichtweise an die Bedeutung der Integration für die nationalen Staaten anzupassen.

Im Rahmen der potentiellen Bedeutung der Europaabgeordneten wurde hier der Vorschlag zur Lösung des sogenannten demokratischen Defizits der Union überprüft, nach dem auf europäischer Ebene ein bundesstaatliches Zweikammersystem aufgebaut werden sollte. Es gibt viele Argumente, die diesen Vorschlag in Frage stellen. Daraus könnte sich eine noch stärkere Zentralisierung des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene ergeben, die uneffizient wäre. Es kann auch als eine Staatsbildung ohne Nationenbildung verstanden werden, was zur Zeit ausgeschlossen ist. Daraus kann auch die Aushöhlung funktionierender demokratischer Vermittlungssysteme auf nationalen Ebenen ohne entsprechende Ersatzmöglichkeit auf europäischer Ebene resultieren. Diese möglichen Auswirkungen sind Ausdruck eines entscheidenden Mangels des EP: Es fehlt der "demokratische Unterbau" (ein gesamtes Vermittlungssystem, d.h. Parteien, Verbänden, Medien und öffentliche Aufmerksamkeit). Es wurde hier auch gesagt, daß die Stärkung des EP in der gemeinschaftlichen Architektur dem Verhandlungssystem von Kommission und Mitgliedstaaten einen neuen Spieler hinzugefügt hat. Dies hat zu einer noch größeren Komplexität beigetragen, was das Entscheidungssystem der EU nicht nur für die Bevölkerung intransparent machte, sondern auch für große Teile der politischen Klasse der Mitgliedstaaten, die nicht EG-Spezialisten sind.

Aber weitere institutionelle Reformen können die Rolle des EP im Legitimationsprozeß der EU verbessern. Wie gesagt ist seine symbolische Bedeutung unverzichtbar, wie sie sich auch für die nationalen Parlamente in der Legitimation politischer Systeme als entscheidend erweist. Es wurde hier auch festgestellt, daß das EP zur Zeit effektive Kontrolle in der Rechtssetzung der EG ausüben kann. Außerdem hat es sich an den Arbeitsmodus der Integrationsinstitutionen angepaßt. Aber die sinkende Entwicklung der Wahlbeteiligung an den Europawahlen widerspricht der wachsenden Bedeutung, die das EP im Laufe der Zeit im EU-System gewonnen hat. Hier fehlt ein Glied in der Kette. Und es wurde hier in den nationalen Parteien gefunden. Die Europaabgeordneten sind nicht in der Lage, ihre legitimatorische Rolle direkt gegenüber den Bürgern zu spielen, sondern sie soll durch nationale Parteien vermittelt werden.

In diesem Sinne wurde hier die *Renaissance* der Europarteien gedeutet. Es geht nicht darum, daß sie sich zu "echten" Parteien wandeln, die den demokratischen Unterbau des EP schaffen. Sondern es geht darum, daß die transnationale Zusammenarbeit eine Handlungsoption für die Stäbe der nationalen Parteien bedeuten. Die Ziele, die die Parteien nationalstaatlich definiert haben, sollen aber heutzutage mehr oder weniger auf europäischer Ebene verfolgt werden, da der Einfluß der EU auf nationale Politik immer größer wird. In dem Maße wie diese neue Tatsache für die Parteiführer deutlich wird, werden auch die Europaabgeordneten als Europaexperten gegenüber ihren nationalen Parteien legitimiert. Daher können sie den Einstig nationaler Parteien in das Thema Europa erleichtern.

Die europäischen Fraktionen spielen hier auf zwei Arten eine Rolle: Sie erleichtern die Beziehung und unterstützen und fördern die Zusammenarbeit der nationalen Parteien in den europäischen Parteiföderationen. Damit lenken sie die Aufmerksamkeit der Parteiführer auf die Bedeutung des europäischen Entscheidungsprozesses. Gleichzeitig sind sie in der parlamentarischen Kontrolle auf europäischer Ebene tätig, was auch interessant für die Parteiführer ist. Damit wird die Beziehung zwischen europäischer Fraktion und dem Parteistab gepflegt, ohne einen Bruch in der europäischen Gesinnung der Europaabgeordneten zu verursachen. Die europäischen Fraktionen wären damit nicht Erscheinungen neuer politischer Parteien auf europäischer Ebene, sondern Verbindungspunkte für die Erweiterung der Aktivitäten nationaler Parteien und der Parteisysteme auf europäischer Ebene.

In Zusammenhang mit den entstehenden Interessen nationaler Parteien an Europa steht auch die wachsende Bedeutung nationaler Parlamente in der Kontrolle des Handelns ihrer Regierung auf europäischer Ebene. In dem Maße, in dem sich die nationale und die europäische Politik stark verflechten, reagieren nationale Parlamente und passen sich an die neue Herausforderung an. Diese Anpassung entspricht aber auch der Staatsorganisation und den nationalen Konzepten von Souveränität und dem bestehenden nationalen Beziehungsmuster zwischen Parlament und Regierung und zwischen den Parteien. Daher ist sie von Land zu Land unterschiedlich. Beide Phänomene (das Engagement der nationalen Parteien und der nationalen Parlamente in der europäischen Politik) können sich als wichtige Unterstützung für die Legitimation der Integration erweisen, da beide politische Akteure legitimierende Faktoren ihrer Systeme sind und weil sie schon über ein ausreichendes Maß an eigener Legitimität verfügen. In dem Maße, wie sie sich europäisieren, können sie nicht nur die nationale Öffentlichkeiten europäisieren, sondern gleichzeitig die Integration legitimieren.

Der Einstig nationaler Parlamente in die europäische Politik wird von Bemühungen begleitet, die die Kontakte zwischen Parlamentariern beider Ebenen zu verbessern versuchen. Hier können nationale Parteien auch eine Rolle spielen.

Es bestehen aber auch Schwierigkeiten in den beschriebenen Prozessen. Die Kontrolle der nationalen Parlamente und des EP richten sich nach verschiedenen, manchmal widersprüchlichen Logiken. Auch ist der Eintritt nationaler Parteien in die Auseinandersetzung kompliziert. Hier wurden Gründen genannt, die die nationalen Parteien

hemmen, Positionen gegenüber der Entwicklung der EU zu profilieren. Das Thema entspricht nicht ganz den traditionellen Konfliktlinien der Politik, daher können die Parteien sich an den neuen Zustand nicht richtig anpassen. In manchen Ländern verursacht Europa Spaltungen in den Parteien. In anderen Ländern herrscht ein allgemeiner Konsens, den niemand zu unterbrechen wagt. Die Regierungen sind nicht dazu bereit, daß ihre Parteien eine Diskussion anzetteln, die ihnen die schwierigen Verhandlungen mit den anderen Regierungen noch schwieriger machen könnte. Sie erwarten keinen Widerstand, um die vereinbarten europäischen Entscheidungen in den nationalen Entscheidungssystemen durchführen zu können. Wenn die nationalen Parteien den Bürgern keine Klarheit vermitteln können, dann reagiert die Bevölkerung entweder mit Angst oder mit Passivität, aber nicht mit Engagement.

Im Grunde genommen wurde hier gezeigt, daß für eine Bedeutung der Demokratie als parlamentarische Kontrolle schon Möglichkeiten in der Entfaltung der Integration in Europa bestehen, entweder durch das EP oder durch nationale Parlamente. Für die Legitimität liegt die Sache jedoch anders. Es geht hier um die Schwierigkeiten, ein Gefühl von Vertrauenswürdigkeit gegenüber Europa in der Bevölkerung zu erwecken. Nach diesem Gefühl sollten die Bürger u.a. annehmen, daß die europäischen Entscheidungen ihren Interessen entsprechen und daß im europäischen Entscheidungsprozeß ihre Interessen eine gerechte Chance haben, beachtet zu werden. Teilweise spiegeln sich hier die Schwierigkeiten wider, die Tätigkeiten der europäischen und der nationalen Abgeordneten der nationalen Öffentlichkeit zu vermitteln, weil die nationalen Parteien es für schwierig erachten, eine breitere Diskussion über europäische Themen konsequent in der nationalen Öffentlichkeit durchzuführen, oder mindestens finden sie keine Motivation dafür.

Eine Lösung könnte hier die vorgeschlagene Erneuerung des Verständnisses der Demokratie in Europa auf nationaler Ebene sein, das an die Bürger vermittelt werden muß. Die Erneuerung verlangt eine Umgestaltung des politischen Diskurses, in dem geklärt werden sollte, daß die "beste Lösung" für bestimmte nationale Probleme nur durch intergouvernementale Verhandlungen in den supranationalen Institutionen der EU gefunden werden kann, d.h. durch eine Anpassung des sogenannten "nationalen Interesses" an die Interessen der anderen Nationen Europas. In der öffentlichen Diskussion sollte immer mehr wahrgenommen werden, daß in bestimmten Bereichen die Nationen nicht mehr autonom sind und daß Entscheidungen gemeinsam mit anderen Nationalstaaten getroffen werden sollen.

Das gilt aber auch für die gesuchten Lösungen für das demokratische Defizit. So sollen die besten Lösungen, die aus deutscher Sicht dafür gefunden werden können wie die Notwendigkeit einer Verfassung oder der Ausbau eines föderalen Zweikammersystems, auch an die Anforderungen der Partner angepaßt werden. Was für die Deutschen legitim und demokratisch erscheint, mag vielleicht nicht für die Franzosen oder für die Engländer zutreffen. Auch was für die Deutschen Effizienz oder Ineffizienz ist, hat vielleicht für Italiener oder für Spanier eine etwas andere Bedeutung.

Diesbezüglich will ich hier anmerken, daß das Motto "Mehr Macht dem EP" als "Mehr Macht den Deutschen" in anderen Länder verstanden werden könnte. Nicht nur, weil das Nizza-Abkommen das Gewicht der deutschen Abgeordneten im EP vergrößert hat (Deutschland hat schon heutzutage mehr Stimmen im EP als im Rat), sondern auch, weil die deutschen Abgeordneten eine wichtige institutionelle Unterstützung der Arbeit der beiden größten Fraktion im EP (EVP-CD und SPE) leisten. Auch bedeuten sie von der Zahl schon einen wichtigen Beitrag: So sind zur Zeit fast 23% der Mitglieder der Fraktion der EVP-CD, die größte Fraktion im EP, Politiker der deutschen CDU/CSU.

Dies ist noch ein weiterer Grund, warum Lösungen für das Demokratiedefizit zuerst auf nationaler Ebene gesucht werden müssen. Wenn die Lösungen institutionelle Reformen auf europäischer Ebene nötig machen, dann muß auch der Öffentlichkeit erklärt werden, daß sie nur möglich sind, wenn sie dieselbe positive Auswirkung für die Legitimation in anderen Länder haben. Zumindest sollten sie keine Gegenreaktionen verursachen. Das Beharren auf einer supranationalen Lösung, welche nur im Rahmen von Verhandlungen mit den anderen Mitgliedsländern zustande kommen kann, könnte dennoch unzweckmäßig sein, weil die Bürger frustriert sein könnten, da die vereinbarte Lösung nicht mit der erwarteten Lösung übereinstimmt.

Zum Schluß noch eine ganz persönliche Überlegung.: Als lateinamerikanischer Student in Deutschland betrachte ich die europäische Integration mit Bewunderung und auch mit etwas Neid. Die Überwindung von Grenzen, die noch vor einem halben Jahrhundert die Völker Europas so stark getrennt haben, ist ein Beispiel für die ganze Welt. Auch die Entwicklung der Demokratie in Europa gestaltet sich hervorragend, da sie große Schwierigkeiten im 20. Jahrhundert überwinden mußte. Daher bin ich mir sicher, daß sich das demokratische Ideal auch hinsichtlich der neuen Herausforderungen der Interdependenz durchsetzen wird.

BIBLIOGRAPHIE

Abromeit, Heidrun (1992): Der verkappte Einheitsstaat.

Adams, William James (1992): Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992 (Hrsg.).

Almond, Gabriel and G. Bingham Powell (1966): Comparative politics: A Developmental Approach.

Allison, Graham T. (1971): The essence of decision: Explaining the Cuba Missile Crisis.

Amt für Amtliche Veröffentlichungen der EG (1996): Im Dienste Europas. Wissenswertes über die Institutionen der Europäischen Union.

Andersen, Svein S. and T. Burns (1996): The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance, in: ders. and Kjell A. Eliassen (Hrsg.) The European Union: How Democratic Is It?.

Anderson, Christopher J. (1998): When in Doubt, Use Proxies. Attitudes Toward Domestic Politics and Support for European Integration, in: Comparative Political Studies (31) S.569-601.

Anderson, Jeffrey J. (1995): The State of the (European) Union. From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories, in: World Politics (47) S.441-465.

Ders.: German Industry and the European Community in the 1990s', in: Volker Berghahn und Jeffrey Anderson (Hrsg.) European Strategies of German Big Business in the Twentieth Century (im Druck).

Armingeon, Klaus (1993): Auf dem Weg zu einem europäischen politischen System? in: Journal für Sozialforschung (33) S.255-271.

Ashford, Douglas E. (1978): The Structural Analysis of Policy or Institutions Really do Matter, in: ders. (Hrsg.): Comparing Public Policies: New Concepts and Methods, S.81-98.

Attinà, Fulvio (1990): The voting behaviour of the European Parliament members and the problem of europarties, in: European Journal of Political Research (18) S.557-579.

Auel, Katrin and Arthur Benz (2000): Strength and Weakness of Parliaments in EU Multilevel Governance. Accountability in a Compounded Representative Democracy. Paper for Presentation at the international political Association World congress, Québec.

Ausschuß Unabhängiger Sachverständiger (1999): Erster Bericht über Anschuldigung betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission (15. März 1999).

Ders. (1999b): Zweiter Bericht über die Reform der Kommission. Analyse der derzeitigen Praxis und Vorschläge zur Bekämpfung von Mißmanagement, Unregelmäßigkeiten und Betrug, Band II (10. September 1999).

Bach, Maurizio (1992): Eine leise Revolution durch Verwaltungsverfahren, in: Zeitschrift für Soziologie (21) S.16-30.

Ders. (1993): Transnationale Integration und institutionelle Differenzierung. Tendenzen der europäischen Staatswerdung, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie (14) S. 223-242.

Ders. (1994): Technocratic Regime Building, in: International Journal of Sociology (24) S.97-112.

Ders. (1995): Ist die europäische Einigung irreversibel? Integrationspolitik als Institutionenbildung in der Europäischen Union, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.): Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35, S.368-391.

Badura, Peter (1966): Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Bd. 23) S.34-104.

Bardi, Luciano (1996): Transnational Trends in European Parties and the 1994 Elections of the European Parliament, in: Party Politic (2) S.99-114.

Beetham, David und Chris Lord (1998): Legitimacy and the European Union.

Bellers, Jürgen (1993): Parlamentarische Souveränität und europäische Integration, in: ders. u.a.: Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter, S.514-527.

Ders. (1993b): Integrationstheorien, in: Andreas Boeckh (Hrsg.): Internationale Beziehung. Lexikon der Politik (Bd. 6) S.217-220.

Bellers, Jürgen und Erwin Häckel (1990): Theorien internationaler Integration und internationaler Organisationen, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, S.286-310.

Beutler, Benet (1993): Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik.

Beyme, Klaus von (2000): Fischers Griff nach einer europäischen Verfassung, in: Christian Joerges, Yves Mény und J.H.H. Weiler (Hrsg.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, S.61-72.

Ders. (1995): Zentripetale Kräfte und funktionale Sachzwänge, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reform der Europäischen Union: Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996, S.97-110.

Ders. (1994): Die Renaissance der Integrationstheorie, in: Volker Eichner und Helmut Voelzkow (Hrsg.): Europäische Integration und Verbandliche Interessensvermittlung, S.27-43.

Ders. (1985): Political Parties in Western Democracies.

Ders. (1970): Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa.

Bieber, Roland (1991): Democratization of the European Community through the European Parliament, in: Außenwirtschaft (46) S.391-410.

Ders. (1991b): Das Europäische Parlament, in: Hans von der Groeben (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag (4. neubearbeitete Aufl.).

Bleckmann, Albert (1991): Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen in nationales Recht im Licht der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (22) S.572-584.

Ders. (1990): Chancen und Gefahren der europäischen Integration, in: Juristen Zeitung (45) S.301-306

Ders. (1986): Das Demokratieprinzip im Europäischen Gemeinschaftsrecht, in: ders. (Hrsg.): Studien zum Europäischen Gemeinschaftsrecht, S.159-184.

- Boest, Reinhard** (1992): Ein langer Weg zur Demokratie in Europa. Die Beteiligungsrechte des Europäischen Parlamentes bei der Rechtsetzung nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: *Europarecht* (27) S.182-199.
- Ders.(1992a): Die Rolle des Europäischen Parlamentes in der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag über die EU, in: Hans-Werner Rengeling und Reimer von Borries (Hrsg.): *Aktuelle Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft*, S.133-144.
- Bogdanor, Vernon und Geoffrey Woodcock** (1991): The European Community and sovereignty, in: *Parliamentary Affairs* (44) S.481-492.
- Boyce, Brigitte** (1993): The Democratic Deficit of the European Community, in: *Parliamentary Affairs* (46) S.458-477
- Brauner, Horts** (1995): Europäische Bewegung, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z*, S.152-153.
- Bryce, James** (1921): The Decline of Legislatures, Reprint in: Philip Norton (1990): *Legislatures* (Hrsg.) S.47-61.
- Brzinski, Joanne Bay** (1996): Political Group Cohesion in the European Parliament 1989-1994, in: Carolyn Rhodes und Sonia Mazey (Hrsg.): *The State of the European Union* (Bd. 3): Building a European Polity, Kapitel 6.
- Bühl, Walter L.** (1995): Internationale Regime und europäische Integration, in: *Zeitschrift für Politik* (42) S.122-148.
- Bulmer, Simon** (1983): Domestic Politics and European Community Policy-making, in: *Journal of Common Market Studies* (21) S.349-363.
- Busse, Christian** (2000): Braucht Europa einen Kern? Zur gegenwärtigen Diskussion um die Zukunft der europäischen Integration, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B47) S.3-12.
- Butler, David and Martin Westlake** (1995): *British Politics and European Election 1994*.
- Butler, Michael** (1987): *Europe: More than a Continent*.
- Calingaert, Michael** (1988): The 1992 Challenge from Europe: Development of the European Community's Internal Market.
- Cameron, David** (1992): The 1992 Initiative: cause and consequence, in: Alberta Sbragia (Hrsg.): *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community*, S.23-74.
- Caporaso, James** (1998): Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future, in: *Journal of European Public Policy* (5) S.1-16.
- Cassese, Sabino** (1987): Divided Powers: European Administration and National Bureaucracies, in: Dominique Berlin, Sabine Pag und Catherine Bourtembourg (Hrsg.): *The European Administration*, S.5-19.
- Cayrol, Roland** (1991): European Elections and the pre-electoral period: media use and campaign evaluations, in: *European Journal of Political Research* (19) S.17-29.
- Classen, Claus Dieter** (1994): Europäische Integration und demokratische Legitimation, in: *Archiv des Öffentlichen Rechts* (119) S.238-260.

- Cole, Alistair** (2001): National and Partisan Contexts of Europeanization: The case of the French Socialists, in: *Journal of Common Market Studies* (39) S.15-36.
- Collins, Richard** (1994): Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market.
- Cooper, Richard** (1968): The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community.
- Corbett, Richard** (1992): The Intergovernmental Conference on Political Union, in: *Journal of Common Market Studies* (30) S.271-299.
- Corbey, Dorette** (1995): Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration, in: *International Organization* (49) S.253-284.
- Cornett, Linda und James A. Caporaso** (1992): "And still it moves". State in international World, in: James N. Rosenau und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, S.219-249.
- Coudenhove-Kalergi, Grafen Richard** (1923): Paneuropa.
- Czempiel, Ernst-Otto und James N. Rosenau** (1992): *Governance without Government: Order and Change in World* (Hrsg.).
- Dahl, Robert A.** (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: *Political Science Quarterly* (109) S.23-34.
- Ders. (1992): The Problem of "Civic Competence", in: *Journal of Democracy* (3) Nr.4, S.45-59.
- Ders. (1971): Polyarchy: participation and opposition.
- Davies, Paul und John Gribbin** (1993): The matter myth: dramatic discoveries that challenge our understanding of physical reality.
- Dahrendorf, Ralf** (1994): Die Zukunft des Nationalstaats, in: *Merkur* (48) S.751-761.
- De Vree, Johan K.** (1972): Political integration: the formation of theory and its problems.
- Dehousse, Renauld und Joseph Weiler** (1990): The Legal Dimension, in: William Wallace (Hrsg.): *The Dynamics of European Integration*, S.242-260
- Decker, Frank** (2001): Mehr Demokratie wagen: Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B5) S.33-37.
- Ders. (2000): Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates: Das Beispiel der Europäischen Union, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* (10) S.585-629.
- Delors, Jacques** (1993): Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B1) S.3-9.
- Dessler, David** (1989): What's at Stake in the Agent-Structure Debate? in: *International Organization* (43) S.440-473.
- Döring, Herbert** (1996): Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B27) S.42-55.
- Downs, Anthony** (1967): *Inside Bureaucracy*.

Deutsch, Karl W. u. a. (1957): Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience.

Ebd (1966): Integración y formación de Comunidades Políticas.

Deutsch, Karl W. (1968): Die Analyse internationaler Beziehungen. Konzeption und Probleme der Friedensforschung.

Ebd (1954): Political Community at the International Level: Problems of Measurement and Definition.

Doering, Herbert (1996): Parlamentarische Kontrolle in Westeuropa. Strukturen, Probleme und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B27) S.42-55.

Dosch, Jörn (1997): Die ASEAN. Bilanz eines Erfolges. Akteure, Interessenlagen, Kooperationsbeziehungen.

Dougherty, James E. und Robert L. Pfaltzgraff (1971): Contending theories of international relations: a comprehensive survey.

Druwe, Ulrich, Dörte Hahlbohm und Alex Singer (1995): Internationale Politik.

Duff, Andrew (1994): Building a Parliamentary Europa, in: Government and Opposition (29) S.147-163.

Dunn, John (1994): Introduction: Crisis of the Nation State, in: Political Studies (42) S.3-15.

Duverger, Maurice (1954): Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State.

Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life.

Efinger, Manfred, Volker Rittberger, Klaus Dieter Wolf und Michael Zürn (1990): Internationale Regime und internationale Politik, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, S.263-285.

Eising, Rainer und Beate Kohler-Koch (1994): Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25, S.175-206.

Elias, Norbert (1987): Wandlungen der Wir-Ich-Balance, in: ders.: Die Gesellschaft der Individuen, S.207-315.

Engel, Christian (1995): Ministerrat/ Rat der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.278-283.

Engel, Christian und Christine Borrmann (1991): EG-Entscheidungsverfahren und nationale Interessenpolitik nach der Einheitlichen Europäischen Akte.

Erberich, Ingo (1994): Ein Parlament ohne Stimme - Zum Demokratiedefizit in Europa, in: Arno Scherzberg und Stefan Ulrich Pieper (Hrsg.): Deutschland im Binnenmarkt, S.207-230

Etzioni, Amitai (1969): Social-Psychological Aspects of International Relations, in: Lindzey Gardner/Elliot Aronson (Hrsg.): The Handbook of Social Psychology (Bd. 5): Reading, S.538-601.

Ders. (1965): Political Unification.

European Commission (1995): Eurobarometer, Report on Stander Eurobarometer 43, Autumn.

Europäisches Parlament und Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2000): Europa 2000. Millennium-Edition (Hrsg.)

Evans, Peter, Harold Jacobson und Robert Putnam (1993): Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics (Hrsg.).

Everling, Ulrich (1993): Überlegungen zur Struktur der Europäischen Union und zum neuen Europa-Artikel des Grundgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt (108) S.936-947.

Falkner, Gerda und Michael Nentwich (1995): Regierungskonferenz 1996 - Zur Diskussion institutioneller Reformen, in: Integration (18) S.223-234.

Faust, Jörg (1996): Internationale Netzwerke und ökonomische Regimebildung im asiatisch-pazifischen Raum, in: Klaus Bellmann und Alan Hippe (Hrsg.): Management von Unternehmensnetzwerken, S.269-302.

Featherstone, Kevin (1994): Jean Monnet and the "democratic deficit" in the European Union, in: Journal of Common Market Studies (32) S.149-170.

Ders. (1988): Socialist Parties and European Integration: A comparative History.

Fearon, James D. (1991): Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science, in: World Politics (43) S.169-195.

Feld, Werner J. (1994): Sociological Theories of European Integration, in: Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (Hrsg.): European Integration: Theories and Approaches, S.43-55.

Feld, Werner J. and John K. Wildgen (1975): National Administrative Elites and European Integration: Saboteurs at Work?, in: Journal of Common Market Studies (13) S.244-268.

Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration, in: Christian Joerges, Yves Mény und J.H.H. Weiler (Hrsg.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, S.5-17.

Franßen de la Cerda, Boris (2000): Institutionelle und konstitutionelle Aspekte der Weiterentwicklung der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (10) S.539-583.

Frei, Daniel (1985): Integrationsprozesse. Theoretische Erkenntnisse und praktische Folgerungen, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Identität Europas, S.507-534.

Friedrich, Carl J (1972): Europa. Nation im Werden (aus Original auf Englisch von 1969).

Fritzler, Marc und Günther Unser (2001): Die Europäische Union.

Fitzmaurice, John (1996): National Parliamentary Control of EU Policy in the Three New Member states, in: West European Politics (19) Nr. 1, S.88-96.

Gaffney, John (1996): Political parties and the European Union (Hrsg.).

Garrett, Geoffrey (1992): International Cooperation and Institutional Choice: the European Community's Internal Market, in: International Organization (46) S.533-560.

- Garret, Geoffrey und Barry Weingast** (1993): Ideas, Interest, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market, in: Judith Goldstein and Robert Keohane (Hrsg.): Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change, S.173-206.
- Garthe, Michael** (1988): Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der europäischen Krise.
- Gehring, Thomas** (1994): Der Beitrag von Institutionen zur Förderung der internationalen Zusammenarbeit, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (1) S.211-242.
- Gerhards, Jürgen** (1993): Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit, in: Zeitschrift für Soziologie (22) S.96-110.
- Gerbet, Pierre** (1986): Les origines du plan Schuman: le choix de la méthode communautaire par le gouvernement français, in: Raymond Poidevin (Hrsg.): Origins of the European Integration, S.199-222.
- Giering, Claus, Josef Janning, Wolfgang Merkel und Michael Stabenow** (1999): Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union.
- Grabitz, Eberhard, Otto Schmuck, Sabine Steppart und Wolfgang Wessels** (1988): Direktwahl und Demokratisierung: Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode.
- Grieco, Joseph M.** (1988): Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism, in: International Organization (42) S.485-507.
- Grimm, Dieter** (1992): Der Mangel an Europäischer Demokratie, in: Der Spiegel 43, S.59.
- Guyomarch, Alain** (1995): The European Elections of 1994, in: West European Politics (18) Nr. 1, S.173-187.
- Ders. (2000): The June 1999 European Parliament Elections, in: West European Politics (23) Nr. 4, S.161-174.
- Haas, Ernst B.** (1958): The Uniting of Europa.
- Ders. (1964): Beyond the Nation-State: Functionalism and international Organization.
- Ders. (1964b): Technocracy, Pluralism and the New Europa, in: Stephan R. Graubard (Hrsg.): A New Europa?, S.62-88.
- Ders. (1967): The Uniting of Europe and the Uniting of Latin America, in: Journal of Common Market Studies (5) S.315-343.
- Ders. (1971): The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing, in: Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold (Hrsg.): Regional Integration. Theory and Research, S.3-44.
- Ders. (1975): The Obsolescence of Regional Integration Theory, in: Research Series Nr. 25, Institute of International Studies, University of California.
- Ders. (1975b): Is There a Hole in the Whole? Knowledge, Technology, Interdependence and the Construction of International Regimes, in: International Organization (29) S.827-876.

Ders. (1976): Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration, in: International Organization (30) S.173-212.

Haas, Ernst B. und Philippe C. Schmitter (1964): Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America, in: International Organisation (18) S.705-737.

Habermas, Jürgen (1992): Staatsbürgerschaft und nationale Identität, in: ders.: Faktizität und Geltung, S.632-660.

Hallstein, Walter (1979): Die Europäische Gemeinschaft.

Ders. (1966): Der unvollendete Bundesstaat.

Hallstein, Walter, H.H. Goetz, K.H. Narjes (1969): Der unvollendete Bundesstaat. Europäische Erfahrungen und Erkenntnisse.

Harrison, Reginald J. (1974): Europa in Question: Theories of Regional International Integration.

Held, David (1991): Democracy, the Nation-State, and the Global System, in: ders. (Hrsg.): Political Theory Today, S.197-235.

Ders. (1995): Democracy and the New International Order, in: Daniele Archibugi und David Held (Hrsg.): Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world, S.96-120.

Helms, Ludger (1994): Euro-Skeptizismus - Aspekte der neueren deutschsprachigen Euro-Literatur, in: Zeitschrift für Politik (41) S.296-304.

Herman, Valentine (1979): The European Parliament and the National Parliaments: Some Conclusions', in: Valentine Herman and Rinus Van Schendelen (Hrsg.): The European Parliament and the National Parliaments, S.261-278.

Herman, Valentine und Rinus Van Schendelen (1979): The European Parliament and the National Parliaments.

Hilf, Meinhard (1984): Europarecht.

Hillenbrand, Olaf (1995): Europa – ABC in Stichworten, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.353-392.

Hix, Simon (1996): The transnational party federations, in: John Gaffney (Hrsg.): Political parties and the European Union, S.308-331.

Ders. (1997): Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?, in: European Integration online Papers, EIoP (1) Nr.21 ("<http://eiop.or.at>").

Hix, Simon und Chr. Lord (1996): The Making of a President: The European Parliament and the Confirmation of Jacques Santer as the President of the Commission, in: Government and Opposition (31) S.62-76.

Hoffmann, Stanley (1964/65): The European Process at Atlantic Cross-Purposes, in: Journal of Common Market Studies (3) S.85-101.

Ders. (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe, in: Daedalus (95) S.862-916.

Ders. (1982): Reflections on the Nation-State in Western Europa Today, in: Journal of Common Market Studies (21) S.21-37.

Ders. (1974): Obstinate or Obsolete? France, European Integration and the Fate of the Nation-state, in: ders. (Hrsg.): Decline or Renewal? France Since the 1930s, S.363-399.

Ders. (1994): Europe's Identity Crisis Revisited, in: Daedalus (123) Nr.2, S.1-23.

Hollis, Martin und Steve Smith (1991): Explaining and Understanding in International Relations.

Holsti, Kalevi J. (1995): International politics: a framework for analysis.

Hrbek, Rudolf (1995): Europäische Union, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Neuausgabe, S.142-149.

Ders. (1994): Europa in der internationalen Politik, in: Andreas Boeckh (Hrsg.): Internationale Beziehung. Lexikon der Politik (Bd. 6) S.131-150.

Ders. (1989): Nationalstaat und Europäische Integration.

Huber, Peter (1992): Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (3) S.349-378.

Ders. (1993): Maastricht - ein Staatsreich?

Humphreys, Peter J. (1996): Mass Media and media Policy in Western Europe.

Inglehart, Ronald (1971): Public Opinion and Regional Integration, in: Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold (Hrsg.): Regional Integration, Theory and Research, S.160-191.

Ipsen, Hans Peter (1972): Europäisches Gemeinschaftsrecht.

Ders. (1984): Marginalien zum Europäischen Rat, in: ders. (Hrsg.): Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien, S.119-139.

Ders. (1987): Europäische Verfassung - Nationale Verfassung, in: Europarecht (22) S.195-213.

Jachtenfuchs, Markus (2000): Die Problemlösungsfähigkeit der EU: Begriffe, Befunde, Erklärungen. Schlußkapitel zu: Edgar Grande und ders. (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die Europäische Union? Regieren im dynamischen Mehrebenensystem (im Druck, Fassung von März 2000)

Ders. (2000b): Verfassung, Parlamentarismus, Deliberation, Legitimität un politischer Konflikt in der Europäischen Union, in: Christine Landfried (Hrsg.): Politik in einer entgrenzten Welt (im Druck, Fassung Dezember 2000).

Jacobs, Francis, Richard Corbett und Michael Shackleton (1992): The European Parliament.

Janning, Josef (1994): Wer regiert Europa? Die kontinentale Perspektive überfordert eine Kerngruppe, in: Blätter für deutsche und internationale Politik (39) S.1342-1347.

Ders. (1994a): Europa braucht verschiedene Geschwindigkeiten, in: Europa Archiv (18) S.527-536.

Jasmut, Gunter (1995): Die politischen Parteien und die europäische Integration: Der Beitrag der Parteien zur demokratischen Willensbildung in europäischen Angelegenheiten.

Jennings, Ivor W. (1956): The Approach to Self-Government.

Jensen, Stefan (1983): Systemtheorie.

Ders. (1976): Talcott Parsons - Zur Theorie sozialer Systeme.

Joerges, Christian (1991): Markt ohne Staat? Die Wirtschaftsverfassung der Gemeinschaft und die regulative Politik, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.): Staatswerdung Europas? S.225-267.

Ders. (1993): Die Europäisierung des Wirtschaftsrechts, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Die Entwicklung der EG zur Politische Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unter der Sonde der Wissenschaft, S.31-53.

Joerges, Christian, Yves Mény and J.H.H. Weiler (2000): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer (Hrsg.).

Judge, David (1995): The Failure of National Parliaments?, in: West European Politics (18) Nr. 3, S.79-100.

Kaase, Max (1995): Legitimität: Empirie und Vergleich, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Neuausgabe, S.389-393.

Kaase, Max and Kenneth Newton (1995): Beliefs in Government (Bd. 5).

Kaiser, Karl (1971): Transnational Relations as a Threat to the Democratic Process, in: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye (Hrsg.): Transnational Relations and the World Politics, S. 356-370.

Katz, Richard S. and Peter Mair (1992): Introduction: the cross-national study of party organizations, in: ders. (Hrsg.) Party Organizations: A Data Handbook on Party Organizations in western Democracies, 1960-1990.

Katz, Richard S. and Bernhard Wessels (1999): The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration.

Katzenstein, Peter J. (1976): International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, in: International Organization (39) S.1-45.

Kennedy, Paul (1987): The Rise and fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflicts from 1500 to 2000.

Keck, Otto (1991): Der neue Institutionalismus in der Theorie der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift (32) S. 635-653.

Keohane, Robert O. (1995): The Analysis of International Regime. Towards a European American Research Program, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Regime theory and international relations, S.23-45

Ders. (1989): International Institutions and State Power. Essays in International Relations Theory.

Ders. (1989a): Neoliberal Institutionalism, in: ders.: International Institutions and States Power. Essays in International Politics Theory, S.1-20.

Ders. (1989b): International Institutions: Two Approaches, in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, S.285-305.

Ders. (1986): Reciprocity in International Relations, in: International Organization (40) S.1-27.

Ders. (1984): After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.

Ders. (1983): The Demand for International Regimes, in: Stephan Krasner (Hrsg.): International Regimes, S.141-171.

Keohane, Robert und Stanley Hoffmann (1991): Institutional Change in Europa in the 1980s, in: ders. (Hrsg.): The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change, S.1-40.

Keohane, Robert O. und Joseph Nye (1988): Poder e interdependencia: la política mundial en transición (aus Original (1977): Power and Interdependence. World Politics in Transition).

Ders. (1975): International Interdependence and Integration, in: Fred I. Greenstein/Nelson W. Polsby (Hrsg.): International Politics. Reading, S.363-414.

Kielmansegg, Peter Graf (1994): Läßt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Europäische Rundschau (22) S.23-33

Ders. (1996): Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, S.47-71.

Kirchner, Christian und Joachim Haas (1993): Rechtliche Grenzen für Kompetenzübertragungen auf die Europäische Gemeinschaft, in: Juristen Zeitung (48) S.760-771.

Kohler, Beate (1978): Der Abgeordnete als Vertreter des europäischen Volkes? Die Demokratietheorie vor der Bewährungsprobe, in: Europarecht (13) S.333-350.

Kohler-Koch, Beate (1990): Interdependenz, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Theorien der Internationalen Beziehungen, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 21, S.110-129.

Ders. (1993): Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert: zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Festgabe für Hans-Hermann Hartwich zum 65. Geburtstag, S.109-137.

Ders. (2000): Network Governance Within and Beyond an Enlarging EU, paper presented to ELSA-Canada Conference European Odyssey: The EU in the new Millennium, Québec, 30 July - 1 August 2000.

Koppe, Karl-Heinz (1967): Das grüne E setzt sich durch.

Krasner, Stephan D. (1983): International Regimes (Hrsg.).

Krehbiel, Keith (1991): Information and Legislative Organization.

Krislov, Samuel, Claus-Dieter Ehlermann und Joseph Weiler (1995): The Political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the European Community, in: Mauro Cappelletti, Monica Seccombe und Joseph Weiler (Hrsg.): Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience (Bd. 1,2) S.3-109.

Ladrech, Robert (1996): Political parties in the European Parliament, in: John Gaffney (Hrsg.): Political Parties and the European Union, S.291-307

Ders. (1997): Partisanship and Party Formation in European Union Politics, in: Comparative Politics (29) S.167-185.

Ders. (1999): Political Parties and the Problem of Legitimacy in the European Union, in: Thomas Banchoff und Mitchell P. Smith (Hrsg.) Legitimacy and the European Union. The Contested Polity.

- Laffan, Brigid** (1988): The Challenge of 1992 for Irish Administrative State, in: Seirbhís Phoiblí (9) S.37-41.
- Lange, Peter** (1992): The Politics of the Social Dimension, in: Alberta Sbragia (Hrsg.): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, S.225-256.
- Läufer, Thomas** (1994): Einführung, in: ders. (Bearbeiter): Der Vertrag. Die Vertragstexte von Maastricht mit den deutschen Begleitgesetzen, S.7-16.
- Ders. (1995): Gerichtshof der EG, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.217-220.
- Ders. (1995b): Haushaltspolitik, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.227-236.
- Ders. (1995c): Entscheidungsverfahren, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.118-126.
- Ders. (1999): Einführung, in: ders. (Hrsg.): Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, S.7-16.
- Lauth, Hans-Joachim und Ruth Zimmerling** (1994): Internationale Beziehungen, in: Manfred Mols, Hans-Joachim Lauth und Christoph Wagner (Hrsg.): Lehrbuch Politikwissenschaft: eine Einführung, S.136-170.
- Lécureuil, Christophe** (1996): Prospects for a European Party System after the 1994 European Elections, in: Juliet Lodge (Hrsg.): The 1994 Elections to the European Parliament, S.183-197.
- Lehmkuhl, Dirk** (2000): Under Stress: Europeanisation and Trade Associations in the Members States, in: European Integration online Papers, EIoP (4) Nr.14 ("<http://eiop.or.at>").
- Lepsius, M. Rainer** (1993): Die Europäische Gemeinschaft und die Zukunft des Nationalstaates, in: ders.: Demokratie in Deutschland, S.249-264.
- Ders. (1993b): Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft, in: ders.: Demokratie in Deutschland, S.265-285 (Reprint aus Rudolf Wildenmann (1991): Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union (Hrsg.) S.19-40).
- Ders. (2000): Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung, in: Christian Joerges, Yves Mény und J.H.H. Weiler (Hrsg.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer.
- Lijphart, Arend.** (1984): Democracies.
- Ders. (1977): Democracy in Plural Societies.
- Ders. (1969): Consociational Democracy, in: World Politics (21) S.207-225.
- Ders. (1968): Typologies of Democratic Systems, in: Comparative Political Studies (1) S.3-44.
- Lindberg, Leon N. und Stuart A. Scheingold** (1970): Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community.
- Ders. (1971): Regional Integration. Theory and Research (Hrsg.).
- Lipset, Seymour M. und Stanley Rokkan** (Hrsg.) (1967): Party Systems and Voter Alignments.

Lodge, Juliet (1996): Introduction: De-mythologizing the European Parliament, in: ders. (Hrsg.): The 1994 Elections to the European Parliament, S.1-11.

Ders. (1994): Transparency and Democratic, in: Journal of Common Market Studies (32) S.343-368.

Ders. (1989): EC Policymaking: institutional consideration, in: ders. (Hrsg.): The European Community and the Challenge of the Future, S.26-57.

Lösche, Peter (1994): Stichwort "parlamentarische Regierungssysteme", in: Everhard Holtmann, Heinz Ulrich Brinkmann und Heinrich Pehle (Hrsg.): Politik-Lexikon, S.422.

Loth, Wilfried (1991): Der Weg nach Europa: Geschichte der europäischen Integration 1939—1950.

Loewenstein, Karl (1973): Kooperation und Zuwahl. Über die autonome Bildung privilegierter Gruppen.

Ludlow, Peter (1989): Beyond 1992: Europe and Its Western Partners.

Ders. (1991): The European Commission, in: Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann (Hrsg.): The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, S.85-132.

Mackay, Ronald W.G. (1961): Towards a United States of Europa: An Analysis of Britain's Role in European Union.

Mandt, Hella (1995): Legitimität, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Neuausgabe, S.383-389.

Marks, Gary (1992): Structural Policy in the European Community, in: Alberta Sbragia (Hrsg.): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, S.191-224.

Marks, Gary and C. Wilson (1999): National Parties and the Consolidation of Europe, in: Thomas Banchoff and Mitchell P. Smith (Hrsg.): Legitimacy and the European Union. The Contested Polity, S.93-133.

Mayer, Peter, Volker Rittberger und Michael Zürn (1993): Regime Theory: State of Art and Perspectives, in: Volker Rittberger (Hrsg.): Regime Theory and International Relations, S.391-430.

Mayhew, David R. (1974): Congress: The Electoral Connection.

Merkel, Wolfgang (1993): Integration and democracy in the european community. The contours of a Dilemma. Working Paper Nr. 42, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Madrid.

Ders. (1996): Das Demokratie - Effizienz - Dilemma. Die Europäische Union gerät in eine Legitimitätsfalle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. April, S.12.

Ders. (1999): Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratiemodell, in: Claus Giering u. a.: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, S.27-37.

Meyers, Reinhard (1989): Wie viele Schwalben machen einen Sommer? (Re-)Neissance der Internationalen Politischen Ökonomie, in: Neue Politische Literatur (34) S.5-40.

Michelmann, Hans J. and Panayotis Soldatos (1994): European Integration: Theories and Approaches (Hrsg.).

Millar, David (1990): A uniform electoral procedure for European elections, in: Electoral Studies (1) S.37-44.

Miller, H.N. (1977): The Influence of British Parliamentary Committees on European Legislation, in: Legislative Studies Quarterly (2).

Milner, Helen (1992): International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses, in: World Politics (44) S.466-496.

Milward, Alan S. (1987): The reconstruction of Western Europe: 1945 - 1951.

Mitrany, David (1933): The Progress of International Government.

Ders. (1943): A Working Pace System: An Argument for the Functional Development of International Organization.

Ders. (1948): The Functional Approach to World Organization, in: International Affairs (24) S.350-363.

Ders. (1966): A Working Pace System: An Argument for the Functional Development of International Organization (aus Original 1943).

Ders. (1968): The Prospect of Integration: Federal or Functional, in: Joseph Nye (Hrsg.): International Regionalism. Readings, S.43-74 (Reprint aus Journal of Common Market Studies (1965/1966) 4, S.119-149).

Mols, Manfred (1996) Integration und Kooperation in zwei Kontinenten: Das Streben nach Einheit in Lateinamerika und in Südostasien.

Ders. (1993): An Stelle einer Einleitung, in: Manfred Mols, Manfred Wilhelmy und Hernán Gutiérrez (Hrsg.): Regionalismus und Kooperation in Lateinamerika und Südostasien: Ein politikwissenschaftlicher Vergleich, S.1-46

Ders. (1993b): The Integration Agenda: A Framework for Comparison, in: Peter Smith (Hrsg.): The Challenges of Integration: Europa and the Americas, S.51-75.

Ders. (1987): Integration, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon, 7. Aufl. (Bd. 3) S.111-118.

Monnet, Jean (1978): Memoirs

Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act, in: Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann (Hrsg.): The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, S.41-84 (Reprint aus International Organization (45) S.651-688).

Ders. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies (31) S.474-522.

Ders. (1994): Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation (Paper an das "annual meeting" der American Political Science Association, New York, September).

Ders. (1997): Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt. Innenpolitik und internationale Kooperation, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, S.211-269.

Ders. (1999): Theory and Method in the Study of International Negotiation: A Rejoinder to Oran Young, in: *International Organization* (53) S.811-814.

Ders. (1999b): A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in: *International Organization* (53) S.267-306.

Morgan, Roger (1992): Jean Monnet and the ECSCA Administration: Challenges, Functions and the Inheritance of Ideas, in: Erk Volkmer Heyen (Hrsg.): *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft. Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* (Bd.4) S.1-9.

Ders. (1996): Introduction, in: Roger Morgan and Clare Tame (Hrsg.): *Parliaments and parties: the European Parliament in the political life of Europa*, S.1-20.

Mutimer, David (1994): Theories of political integration, in: Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos (Hrsg.) *European Integration: Theories and Approaches*, S.13-42.

Ders.(1989): 1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism reconsidered, in: *Journal of European Integration* (13) S.75-101.

Nash, John F. (1950): The Bargaining Problem, in: *Econometrica* (18) S.155-162.

Nentwich, Michael and Gerda Falkner (1997): The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance, in: *European Integration online Papers, EIoP* (1) Nr. 15 ("<http://eiop.or.at>").

Neunreither, Karlheinz (1994): The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments, in: *Government & Opposition* (29) S.299-314.

Ders. (1999): "Die Kommission hat sich ins Bein geschossen", in: *Ruprecht* Nr. 60 vom 3.6.1999 (Interview).

Neyer, Jürgen (1997): Administrative Supranationalität in der Verwaltung des Binnenmarktes: Zur Legitimität der Komitologie, in: *Integration* (20) S.24-37.

Niblock, Michael (1971): *The EEC: National Parliaments in Community Decision-Making*.

Niedermayer, Oskar (1995): Die Europawahl in der Bundesrepublik Deutschland im Kontext des Superwahljahres 1994, in: *Integration* (18) S.22-30.

Ders. (1994): Europäisches Parlament und Öffentliche Meinung, in: ders. und Hermann Schmitt (Hrsg.): *Wahlen und Europäische Einigung*, S.29-45.

Ders. (1991): Bevölkerungsorientierungen gegenüber dem politischen System der Europäischen Gemeinschaft, in: Rudolf Wildenmann (Hrsg.): *Staatwerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*, S.321-354.

Ders. (1983): Europäischen Parteien? Zur grenzüberschreitenden Interaktionen politischer Parteien im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft.

Noel, Émile (1988): *Working Together. The Institutions of European Community*.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1994): Die Öffentliche Meinung, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Union 1993/1994*, S. 285-294.

Norris, Pippa (2000): *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-industrial Democracies*.

Norton, Phillip (1990): Parliaments: A Framework for Analysis, in: West European Politics (13) Nr. 3, S. 1-9.

Ders. (1994): National Parliaments and the European Union, Workshop of Parliamentary Scholars and Parliamentarians, Berlin (19.-20. August).

Nye, Joseph S. (1971): Pace in Parts. Integration and Conflict in Regional Organizations.

Ders. (1971b): Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model, in: Leon Lindberg und Stuart A. Scheingold (Hrsg.): Regional Integration. Theory and Research, S.192-231.

Ders. (1988): Neorealism and Neoliberalism, in: World Politics (40) S.235-251.

Olson, Marcus (1982): The Rise and Decline of Nations, Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities.

O'Neill, Michael (1996): The Politics of European Integration: a Reader.

Oppermann, Thomas (1991): Europarecht: Ein Studienbuch.

Ossenbühl, Fritz (1993): Maastricht un der Grundgesetz – eine verfassungsrechtliche Wende?, in: Deutsches Verwaltungsblatt (108) S.629-637.

Paterson, William E. (1993): Muß Europa Angst vor Deutschland haben?, in: Rudolf Hrbek (Hrsg.): Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse, S.9-18.

Padgett, Stephan (1992): The Single European Energy Market: The Politics of Realization, in: Journal of Common Market Studies (30) S.53-75.

Parsons, Talcott (1966): Societies. Evolutionary and comparative perspectives.

Parsons, Talcott, Robert F. Bales und Edward A. Shils (1953): Working Papers in the Theory of Action.

Pentland, Charles (1973): International Theory and European Integration.

Peters, Guy (1992): Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community, in: Alberta Sbragia (Hrsg.): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, S.75-122.

Peterson, John (1995): Decision-making in the EU: Towards a Framework for Analysis, in: Journal of European Public Policy (2) S.69-93.

Pinder, John (1969): Problems of Economic Integration, in: G.R. Denton (Hrsg.): Economic Integration in Europe, S. 143-170.

Ders. (1991): European Community and Eastern Europe.

Ders. (1996): The European Union of the Future: Federal or Intergovernmental, in: Philippe Barbour (Hrsg.): European Union Handbook, S. 281-289.

Platzer, Hans-Wolfgang und Walter Ruhland (1994): Welches Deutschland in welchem Europa?: Demoskopische Analysen, politische Perspektiven, gesellschaftliche Kontroversen.

Pöhle, Klaus (1993): Europäische Union à la Maastricht. Eine ernste Herausforderung für die Parlamente der EG, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (24) S.49-63.

- Powell, Walter W.** (1988): Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, Manuskript für Barry M. Shaw and Larry L. Cummings (Hrsg.): Research in Organizational Behavior.
- Pridham, Geoffrey and Pippa Pridham** (1979): Transnational Party Co-operation and European Integration.
- Pressman, Jeffrey L. und Aaron Wildavsky** (1973): Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland.
- Puchala, Donald J.** (1972): Of blind men, elephants and international Integration, in: Journal of Common Market Studies (10) S.267-284.
- Ders. (1975): Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities, in: World Politics (27) S.496-520.
- Ders. (1981): Integration Theory and the Study of International Relations, in: Richard L. Merrit and Bruce M. Russett (Hrsg.): From National Development to Global Community. Essays in Honor of Karl Deutsch, S.145-164.
- Putnam, Robert D.** (1988): Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization (42) S.427-460.
- Raunio, Tapio** (1996): Party Group Behaviour in the European Parliament.
- Raunio, Tapio and Simon Hix** (2000): Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government, in: West European Politics (23) Nr. 4 S.142-168.
- Reif, Karlheinz** (1992): Wahlen, Wähler und Demokratie in der EG. Die drei Dimensionen der Debatte um ein demokratisches Defizit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B19) S.43-52.
- Ders. (1994): Survey research on European elections, in: ESOMAR news brief (8).
- Reif, Karlheinz und Oskar Niedermayer** (1987): The European Parliament and the Political Parties, in: Journal of European Integration (10) S.157-172.
- Reif, Karlheinz und Hermann Schmitt** (1980): Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results, in: European Journal of Political Research (8) S.3-44.
- Ress, Georg** (1989): Über die Notwendigkeit der parlamentarischen Legitimierung der Rechtsetzung der EG, in: Wilfried Fiedler und G. Ress (Hrsg.): Verfassungsrecht und Völkerrecht, Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, S.625-684.
- Rhodes, Rod A. W.** (1988): Beyond Westminster and Whitehall: The Subcentral Governments of Britain.
- Richter, Emanuel** (1991): Die Komplexität der Herrschaft und die Reduktion von Legitimität. Machtstrukturen in der Politischen Gemeinschaft, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): Macht in der Demokratie, S.271-292.
- Rittberger, Volker** (1994): Internationale Organisation. Politik und Geschichte.
- Rittberger, Volker and Michael Zürn** (1990): Towards Regulated Anarchy in East-West Relations: Causes and Consequences of East-West Regimes, in: Volker Rittberger (Hrsg.): International Regimes in East-West Politics, S.9-63.

- Ritter, Ernst Hasso** (1990): Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staaten, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (1) S.50-88.
- Rosenau, James N.** (1992): Governance, Order, and Change in World Politics, in: Ernst-Otto Czempiel und James N. Rosenau (Hrsg.): Governance without Government: Order and Change in World, S.1-29.
- Ruggie, John Gerard** (1975): International Responses to Technology; Concepts and Trends, in: J.H. Ruggie und H.B. Haas (Hrsg.): International Responses to Technology, S.557-583.
- Rupp, Hans Heinrich** (1993): Muß das Volk über den Vertrag von Maastricht entscheiden?, in: Neue juristische Wochenschrift (46) S.38-40.
- Rustow, Dankward** (1970): Transition to Democracy. Toward a Dynamic Model, in: Comparative Politic (2) S.337-363.
- Sandholtz, Wayne und John Zysman** (1989): 1992: Recasting the European Bargain, in: World Politics (42) S.95-128.
- Sandschneider, Eberhard** (1995): Stabilität und Transformation politischer Systeme.
- Sbragia, Alberta** (1992): Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community (Hrsg.).
- Ders. (1992b): Thinking about the Europe Future: The User of Comparison, in: ders. (Hrsg.) Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the "New" European Community, S.257-291.
- Schachtschneider, Karl Albrecht** (1993): Die Europäische Union und die Verfassung der Deutschen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B28) S.3-10.
- Schachtschneider, Karl Albrecht, Angelica Emmerich-Fritsche und Thomas C.W. Beyer** (1993): Der Vertrag über die Europäische Union und das Grundgesetz, in: Juristen Zeitung (48) S.751-760.
- Scharpf, Fritz W.** (1978): Die Theorie der Politikverflechtung: Ein kurzgefaßter Leitfaden, in: Joachim J. Hesse (Hrsg.): Politikverflechtung im föderativen Staat, S.21-41.
- Ders. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift (26) S.323-356.
- Ders. (1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift (32) S.621-634.
- Ders. (1992): Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in Staatswissenschaften und Staatspraxis (3) S.293-306.
- Ders. (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada und Manfred Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie - Interessenvermittlung - Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehbruch, S.25-50.
- Ders. (1993b): Legitimationsprobleme der Globalisierung. Regieren in Verhandlungssystemen, in: Carl Böhret und Göttrik Wewer (Hrsg.): Regieren im 21. Jahrhundert – Zwischen Globalisierung und Regionalisierung, S.165-185.
- Ders. (1994): Optionen des Föderalismus in Europa.

Ders. (1998): Interdependence and Democratic Legitimation, MPIfG Working Paper 98/2, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, September 1998.

Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert und Fritz Schnabel (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik.

Schauer, Hans (1992): Wir brauchen eine neue Europapolitik. Zur notwendigen Debatte über Struktur und Ziele der Europäischen Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (B42) S.3-15.

Schendelen, Marinus van (1984): Das Geheimnis des Europäischen Parlamentes, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (15) S. 415-426.

Ders. (1991): Images of Democratic Representation in the European Community, in: Hans-Dieter Klingemann, Richard Stöss und Bernhard Wessels (Hrsg.): Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, S.357-371.

Ders. (1993): Die wachsende Bedeutung des europäischen Lobbying, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen (24) S.64-72.

Ders. (1994): Images of Democratic Representation in the European Community, in: Hans-Dieter Klingemann, Richard Stöss und Bernhard Wessels (Hrsg.): Politische Klasse und politische Institutionen. Probleme und Perspektiven der Elitenforschung, S.357-371.

Ders. (1996): 'The Council Decides': Does the Council Decide, in: Journal of Common Market Studies (34) S.531-548.

Schmidt, Manfred G. (1995): Demokratietheorien: Eine Einführung.

Schmitt, Hermann (1996): Wahlen, in: Beate Kohler-Koch und Wichard Woyke (Hrsg.): Die Europäische Union. Lexikon der Politik (Bd. 5) S.275-279.

Schmitter, Phillippe C. (1971): A Revised Theory of Regional Integration, in: Leon Lindberg und Stuart A. Scheingold (Hrsg.): Regional Integration. Theory and Research, S. 232-356.

Ders. (1991): The european community as an emergent and novel form of political domination. Working Paper 26, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales (Madrid).

Ders. (1992): Representation and the Euro-Polity, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis (3) S.379-405.

Schmuck, Otto (2001): Die Diskussion über die europäische Verfassung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (11) S.105-124.

Ders. (1994): Das Europäische Parlament im Verflechtungssystem der Europäischen Gemeinschaft, in: Oskar Niedermayer und Hermann Schmitt (Hrsg.): Wahlen und Europäische Einigung, S.13-27.

Schmuck, Otto und Wolfgang Wessels (1989): Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild (Hrsg.).

Schneider, Heinrich (1986): Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellungen für die Europäische Einigung.

Schneider, Volker und Raymund Werle (1989): Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regime in den internationalen Beziehungen, S.409-434.

Schönberger, Peter (1994): Hauptsache Europa - Perspektiven für das Europäische Parlament.

Schulz, Winfried (1999): The Campaign for the 1999 European Election in Germany. A contribution to the European Elections study of the Centro Interuniversitario di Comunicazione Politica, Università Studi Perugia (August 1999).

Schumann, Wolfgang: (1991): EG-Forschung und Policy-Analyse. Zur Notwendigkeit, den ganzen Elefanten zu erfassen, in: Politische Vierteljahresschrift (32) S.232-257.

Semetko, Holli A., Claes H. de Vreese und Jochen Peter (2000): Europeanised Politics – Europeanised Media? European Integration and Political Communication, in: West European Politics (23) Nr. 4, S.121-141.

Sepstrup, Preben (1990): Transnationalization of Television in Western Europe.

Shackleton, Michael (1994): Democratic Accountability in the European Union, in: Frank Brouwer, Valerio Lintner und Michael Newman (Hrsg.): Economic Policy Making and the European Union.

Ders. (2000): The Politics of Codecision, in: Journal of Common Market Studies (38) S.325-342.

Shepsle, Kenneth and Barry Weingast (1987): The Institutional Foundations of Committee Power, in: American Political Science Review (81) S.85-104.

Sidenius, Neils Christian (1999): Business, governance structures and the EU: the case of Denmark, in: Beate Kohler-Koch and R. Eising (Hrsg.): The Transformation of governance in European Union, S.173-188.

Siedentopf, Heinrich und Jacques Ziller (1988): Making European Policies Work: The Implementation of Community Legislation in the Member States.

Sidjanski, Dusan (1989): Communauté européenne 1992; gouvernement de comité, in: Pouvoirs (48) S.71-80

Smith, Julie (1996): How European are European elections?, in: John Gaffney (Hrsg.): Political Parties and the European Union, S.275-290.

Spinelli, Altiero (1957): Manifeste des Fédéraliste Européens.

Ders. (1958): Die konstitutionelle Methode, in: Der Föderalist (23).

Ders. (1966): The Eurocrats.

Ders. (1983): Die parlamentarische Initiative zur Europäischen Union, in: Europa-Archiv (38) S.739-746.

Stabenow, Michael (1999): Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa, in: Claus Giering, u.a.: Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union, S. 11-25.

Steffani, Winfried (1995): Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12.Oktober 1993, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1, S. 33-49.

Ders. (1979): Parlamentarische und Präsidentielle Demokratie.

Steinberger, Helmut (1991): Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehren (Bd. 50) S.9-49.

Swann, Dennis (1992): *The Single European Market and Beyond: A Study of the Wider Implications of the Single European Act* (Hrsg.).

Taylor, Paul (1975): *The Politics of the European Communities: The Confederal Phase*, in: *World Politics* (27) S.336-360.

Ders. (1978): *Functionalism: The Theory of David Mitrany*, in: Ders. und A.J.R. Groom (Hrsg.): *International Organisation: A Conceptual Approach*, S.236-252.

Ders. (1983): *The Limits to European Integration*.

Tepsa-Forschungsgruppe (1989): *Vom "Forum" zum "Mitgestalter": Konzepte für das Europäische Parlament*, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, S.31-50.

Treiber, Hubert (1977): *Programmentwicklung als politischer Prozeß. Zum Verhältnis von Bürokratie und politische Führung aus der Sicht der empirischen Verwaltungswissenschaft*, in: *Zeitschrift für Politik* (24) S.213-239.

Tomuschat, Christian (1995): *Die Mitsprache der 3. Ebene in der europäischen Integration: Der Ausschuß der Regionen* (Hrsg.).

Tsebelis, George (1994): *The Power of the European Parliament as a conditional Agenda setter*, in: *American Political Science Review* (88) S.128-141.

Tsebelis, George and Geoffrey Garret (1997): *Agenda Setting, Vetoes and the European Union's Co-Decision Procedure*, in: *Journal of Legislative Studies* (3) S.74-92.

Viotti, Paul R. und Mark V. Kauppi (1990): *International Relations Theory*.

Wagenen, Richard van (1952): *Research in the International Organization Field: Some Notes and a Possible Focus*.

Wallace, William (1994): *Regional integration: the West European experience*.

Ders. (1983): *Less Than a Federation, More Than a regime: The Community as a Political System*, in: Helen Wallace, William Wallace and Carole Webbs (Hrsg.): *Policy Making in the European Community*, S.403-436.

Ders. (1982): *Europe as a Confederation: The Community and the Nation-State*, in: *Journal of Common Market Studies* (21) S.57-68.

Wallace, Helen (1989): *Europäische Integration*, in: Jochen Thies und Wolfgang Wagner (Hrsg.): *Auf dem Wege zum Binnenmarkt: Europäische Integration und deutscher Föderalismus*, S.127-128.

Ders.(1993): *Deepening and widening: problems of legitimacy for the EC*, in: Soledad García (Hrsg.): *European Identity and the Search for Legitimacy*, S.95-105.

Waltz, Kenneth N. (1967): *Foreign Policy and Democratic Politics: The American and British Experience*.

Ders. (1979): *Theory of International Politics. Readings*.

Warleigh, Alex (2000): *History repeating? Framework theory and Europe's multi-level confederation*, in: *European Integration* (22) S.173-200.

Weber, Max (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*.

Ders. (1921): *Gesammelte politische Schriften*.

Weber, Albrecht (1993): Zur künftigen Verfassung der Europäischen Gemeinschaft, in: *Juristen Zeitung* (48) S.325-330.

Weber, Peter (1999): European Elections: Abstention and Shift to the Right (erschient am 28. Juni 1999 in: "http://www.suite101.com/article.cfm/european_politics/21931").

Weber, Shlomo und Hans Wiesmeth (1991): Issue Linkages in the European Community, in: *Journal of Common Market Studies* (29) S.255-267.

Weiler, Joseph H. H. (2000): Epilogue. Fischer: The Dark Side, in: Christian Joerges, Yves Mény und J.H.H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer*, S.235-247.

Ders. (1996): European Neo-Constitutionalism. In Search of Foundations for the European Constitutional Order, in: *Political Studies* (44) S.517-533.

Ders. (1992): After Maastricht: Community legitimacy in post-1992 Europe, in: William James Adams (Hrsg.): *Singular Europe: Economy and Polity of the European Community after 1992*, S.11-41.

Ders. (1991): Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe, in: *Aussenwirtschaft* (46) S.179 - 206.

Ders. (1989): Europäisches Parlament, europäische Integration, Demokratie und Legitimität, in: Otto Schmuck und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, S.73-95.

Ders. (1981): The Community System. The Dual Chance of Supranationalism, in: *Yearbook of European Law* (1) S.267-306.

Weiler, Joseph. H. H., Ulrich R. Halter und Franz C. Mayer (1995): European Democracy and its Critique, in: *West European Politics* (18) Nr.3, S.4-39.

Weidenfeld, Werner (1994): *Europa'96. Reformprogramm für die Europäische Union* (Hrsg.).

Ders. (1995): Europäische Einigung im historischen Überblick, in: ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z*, S.9-62.

Ders. (2000): Europäische Einigung im historischen Überblick, in: ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z* (7. Auflage) S.10-50.

Weidenfeld, Werner u.a. (2000): *Europa Vollendung vorbereiten. Forderungen an die Regierungskonferenz 2000*. Bertelsmann Europa-Kommission (Vorsitz).

Wessels, Bernhard (1999): Political Representation and Political Integration in Europa: Is it possible to square the circle?, in: *European Integration online Papers, EIOP* (3) Nr.9 ("<http://eiop.or.at/eiop/texte/>").

Wessels, Wolfgang (1990): Administrative Interaction, in: William Wallace (Hrsg.): *The Dynamics of European Integration*, S.229-241.

Ders. (1991): The EC Council: Decisionmaking, in: Robert O. Keohane und Stanley Hoffmann (Hrsg.): The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, S.133-154.

Ders. (1992): Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, S.36-61.

Ders. (1995): Europäischer Rat, in: Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A-Z, S.179-183.

Ders. (1997): The Amsterdam Treaty in Theoretical Perspective or Reflections on the "Acquis Académique". Introductory Remarks for the Meeting of the Cellule de Prospective – Brussels, September 24. 1997.

Ders. (1999): Das politische System der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, S.333-352.

Westlake, Martin (1995): The European Parliament, The National Parliaments and The 1996 Intergovernmental Conference, in: The Political Quarterly (66) S.59-73.

Westle, Bettina (1989): Politische Legitimität – Theorien, Konzepten, empirische Befunden.

Weymouth, Anthony und Bernard Lamizet (1996): Markets and Myths. Forces for Change in the European Media.

Wheare, Kenneth C. (1953): Government by Committee: an essay on the British Constitution.

Wieland, Beate (1992): Ein Markt - zwölf Regierungen?.

Wildenmann, Rudolf (1991): Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union (Hrsg.).

Wilhelmy, Manfred (1988): Política Internacional: enfoques y realidades.

Wistrich, E. (1991): After 1992: The United States of Europa.

Wittrock, Olaf (2001): Gerhard Schröder. SPD-Leitantrag "Verantwortung für Europa" (erschien in: "www.politik-digital.de", unter "Das aktuelle Dossier").

Wolf, Klaus Dieter und Michael Zürn (1986): "International Regimes" und Theorien der Internationalen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift (27) S.201-221.

Wolf, Klaus Dieter (1994): Regimeanalyse, in: Andreas Boeckh (Hrsg.): Internationale Beziehung. Lexikon der Politik (Bd. 6) S.422-429.

Young, Oran R. (1989): The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment, in: International Organization (43) S.349-375.

Ders. (1991): Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society, in: International Organization (45) S.281-308.

Ders. (1999): Comment on Andrew Moravcsik, "A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation", in: International Organization (53) S.805-809.

Zellentin, Gerda (1992): Der Funktionalismus – eine Strategie gesamteuropäischer Integration?, in: Michael Kreile (Hrsg.): Die Integration Europas, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, S.62-77.

Zimmerling, Ruth (1991): Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten: zur politikwissenschaftlichen Theorie regionaler Zusammenschlüsse.

Zuleeg, Manfred (1991): Kommentar zum EWGV.

Ders. (1972): Die Anwendbarkeit des parlamentarischen Systems auf die Europäischen Gemeinschaften, in: Europarecht (7) S.1-15.

Zürn, Michael (1994): Neorealistische und Realistische Schule, in: Andreas Boeckh (Hrsg.): Internationale Beziehung. Lexikon der Politik (Bd. 6) S.309-322.

AUSBILDUNGS- UND STUDIENVERLAUF

(gemäß § 6 (2) a der Promotionsordnung vom 26.07.2000)

Name: Porath Campos
Vorname: William Alejandro
Geburtsdatum: 5. August 1960
Geburtsort: Temuco - Chile
Familienstand: Verheiratet, zwei Kinder

Schulbildung

1966-1973: Grundschule, Colegio de la Salle (Temuco - Chile).
 1974-1977: Mittelschule, Colegio de la Salle (Temuco - Chile).
 Dez. 1980: Akademische Eignungsprüfung (Chile).

Grundwehrdienst/Zivildienst

In Chile ausgesetzt.

Berufsausbildung

1978-1980: Physik, Universität von Chile (Santiago de Chile).
 1981-1984: Journalismus, Päpstliche Katholische Universität (Santiago de Chile).
Abschlußexamen im April 1985.
 1985-1987: Magister in Politologie, Päpstlichen Katholische Universität (Santiago de Chile).
Absolvierungszeugnis am 31.Dez.1987.
 Ab WS 1992/1993: Politikwissenschaft (19), Soziologie (19), Publizistik (22).
 Johannes Gutenberg-Universität Mainz.
Zwischenprüfung, Dezember 1994.

Berufstätigkeit

Juli 1985 bis April 1988: Journalistische Öffentlichkeitsarbeit im staatlichen Touristendienst.
 Juni bis August 1988: Journalist bei der Presseagentur EFE (Santiago de Chile).
 September 1988 bis August 1989: Öffentlichkeitsberater der Ärztekammer (Santiago de Chile).
 Mai 1988 bis März 1992: Forschungsassistent im "Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea" (CERC). Ab 1990 Koordinator der Meinungsforschungsabteilung und Editor der Quartalveröffentlichung "Barómetro CERC" (Santiago de Chile).
 1990-1991: Dozent für das Fach Politologie an der Schule für Sozialarbeit des Berufsausbildungsinstituts "del Pacífico" (Santiago de Chile).
 Oktober 1997 bis Januar 1999: Researchmanager (Ejecutivo de Estudios) in MORI Chile (Market Opinion Research International) Santiago de Chile.
 März 1999 bis heute: Hilfsprofessor (Profesor Auxiliar) an der Journalistischen Schule der Päpstlichen Katholischen Universität (Santiago de Chile).

Publikationen

- "Perfil y Opciones Sociales de los Católicos Chilenos",
Arbeitsdokument CERC, Dezember 1990. Koautor mit Gustavo Rayo.
- "Le elezioni parlamentari del 1989 in Cile", in: Quaderni dell'Osservatorio elettorale 26 (1991). Koautor mit Sergio España.
- "Problemas Derivados del Consumo de Alcohol, Drogas y Tabaco",
Arbeitsdokument Ministerio de Salud, 1991, Koautor mit Alfredo Penjeam und Claudia San Cristóbal.
- "El Rol de los Diarios en la Fijación de la Agenda para dos temas Claves en la Campaña Electoral de 1999 en Chile".
Paper für den regionalen Kongreß von WAPOR am 21.-23. November 2000

William Porath

Mainz, 5. Oktober 2001