

Demokratiegebot und Europäische Gemeinschaft

Von *Rudolf Hrbek*

Die im Europäischen Rat vereinigten Regierungschefs der neun Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gaben auf ihrer Zusammenkunft am 5. und 6. Dezember 1977 in Brüssel eine „Erklärung zur Demokratie“ ab.¹ Sie bekräftigten „ihren Willen, die Achtung rechtlicher, politischer und moralischer Werte, denen sie sich verbunden fühlen, zu gewährleisten und die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie, des Rechts, der sozialen Gerechtigkeit und der Wahrung der Menschenrechte zu schützen“. Und weiter: „Die Anwendung dieser Grundsätze setzt eine pluralistische Demokratie voraus, die die Vertretung der Meinungen im konstitutionellen Aufbau des Staates sowie die zum Schutz der Menschenrechte erforderlichen Verfahren garantiert.“ Die Schlußaussage („Sie erklären feierlich, daß die Achtung und Aufrechterhaltung der parlamentarischen Demokratie und der Menschenrechte in allen Mitgliedstaaten für ihre Zugehörigkeit zu den Europäischen Gemeinschaften unerlässlich sind“) bezieht das Demokratie-Bekenntnis zwar zunächst auf die politische Ordnung der Mitgliedstaaten, einzelne Passagen der Erklärung drücken aber auch die Absicht ihrer Autoren aus, sich bei der Verfolgung der Ziele der Gemeinschaft vom Bekenntnis zu Demokratie und Menschenrechten leiten zu lassen. In diesem Sinn hatten sie die geplanten ersten Direktwahlen zum Euro-

¹ KOM (77) 605 endg.

päischen Parlament „ein bedeutsames Ereignis für die Zukunft der Europäischen Gemeinschaft und eine herausragende Demonstration des allen Mitgliedstaaten gemeinsamen demokratischen Ideals“ genannt.

Die nachfolgenden Ausführungen richten sich auf diesen zweiten, auf die Gemeinschaft bezogenen Aspekt des Bekenntnisses zur Demokratie. Gegenstand unserer Überlegungen ist also die Frage nach Geltung und Bedeutung des Demokratiegebots für die Europäische Gemeinschaft. Dabei soll einleitend kurz umrissen werden, was hier mit der Bezeichnung „Demokratiegebot“ gemeint ist (I.). Sodann wird seine Anwendbarkeit auf die Europäische Gemeinschaft zu erörtern sein (II.). Dem folgt die Prüfung der Frage, inwiefern die Gemeinschaft in ihrer gegenwärtigen Form und Entwicklungsstufe dem Gebot entspricht (III.), sowie die Erläuterung der häufig vertretenen These vom „demokratischen Defizit“ der EG (IV.). Abschließend wird zu diskutieren sein, ob und inwieweit diese These auch heute noch Geltung beanspruchen kann und was von der voraussehbaren Entwicklung der Gemeinschaft für die Realisierung des Demokratiegebots in der Zukunft zu erwarten ist (V.).

I.

Das Demokratiegebot bezieht sich auf Vorzeichen und Merkmale der Herrschaftsausübung: sie muß an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sein und Legitimität beanspruchen können.

Zu diesen Voraussetzungen gehören einmal eine Reihe konstitutiver Elemente von Demokratie.² Erstens das

² Hier stütze ich mich auf grundsätzliche Ausführungen zum Stichwort „Demokratie“ in zwei einschlägigen Enzyklopädien: K. v. Beyme in: Sowjetsystem und Demokratische Gesellschaft, Bd. 1,

Prinzip der Volkssouveränität, welches besagt, daß politische Instanzen vom Volk legitimiert sein müssen und daß die Herrschaftsgewalt im Volk gründen und von ihm ableitbar sein muß. Als Hilfsmittel zur Artikulation des Volkswillens gelten das Repräsentativsystem und das Mehrheitsprinzip. Zweitens das Prinzip der Gleichheit. Dazu zählt unbestritten die rechtliche Gleichheit in ihren beiden Ausformungen als bürgerliche Gleichheit (gleicher Status in der Sphäre des Privatrechts) und als politische Gleichheit (gleiche Teilnahmerechte am Willensbildungsprozeß). Kontrovers ist die Frage nach (dem Ausmaß) sozialer Gleichheit. Während sich die einen auf die Einräumung gleicher Bildungschancen für den einzelnen, damit dieser seine Interessen angemessen artikulieren und die ihm formal zustehenden Rechte auch tatsächlich wahrnehmen kann, beschränken, geht es anderen um umfassende und tendenziell nivellierende Gewährleistungen durch die öffentliche Hand. Zum Komplex sozialer Gleichheit gehört weiterhin - wiederum unbestritten -, daß wirtschaftliche Macht den politischen Prozeß nicht einseitig determinieren darf. Ein drittes Element ist der Schutz von Freiheitsrechten, weil diese zur freien Willensbildung und zur Wahrnehmung von Teilhaberechten unerläßlich sind. Dieser Schutz soll sichergestellt werden durch die Erfüllung grundlegender Forderungen des Konstitutionalismus, nämlich durch die Gewährleistung von Grundrechten, und durch die Geltung der beiden Prinzipien Rechtssicherheit und Unabhängigkeit der Justiz, als einem zentralen Aspekt der Gewaltenteilung.

Zu den Voraussetzungen zählen sodann eine Reihe zu-

sätzlicher Bedingungen.³ Wo Herrschaft ausgeübt wird, müssen die Adressaten ein Bewußtsein dieser Herrschaftsbeziehungen haben. Damit es sich bilden kann, ist ein funktionierendes Kommunikationssystem, das Herrschende und Beherrschte gleichermaßen umfaßt, erforderlich. Im einzelnen gehören dazu eine ausreichende Zahl von Informationskanälen; die Fähigkeit und Möglichkeit zur Artikulation und Partizipation nicht nur von Individuen, sondern auch von organisierten Gruppen; die Möglichkeit zur Interessenaggregation und das Vorhandensein von Instanzen, die als Transmissionsriemen fungieren; schließlich Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsmechanismen.

Zur Frage der Legitimität von Herrschaftsausübung werden gerade in unserem auf die EG bezogenen Zusammenhang verschiedene Positionen vertreten.

Naßmacher⁴ nennt in seiner Monographie „Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften“ zwei Aspekte der Legitimität von Herrschaftsausübung: erstens die Zustimmung zu bestehenden Institutionen als Rahmen für Konfliktregelung, also zum Entscheidungssystem; zweitens das inhaltliche Ergebnis des Entscheidungsprozesses, also die Frage nach dem Kreis der durch Entscheidungen Begünstigten.

Legitimität entsteht für ihn also einmal als Folge formaler Mitwirkungsmöglichkeiten, d. h. durch eine bestimmte Struktur der Input-Seite des politischen Systems; sodann aber zum zweiten durch den Output, oder - wie

³ Hierzu folge ich Überlegungen von K. Neunreither in seinem Aufsatz „Legitimationsprobleme in der Europäischen Gemeinschaft“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1976) 245-258, hier 247.

⁴ K.-H. Naßmacher, Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1972, 8 f.

er, Narr/Naschold zitierend, sagt - „als Entsprechung der gesellschaftlichen Struktur und der fortlaufenden Verteilungsentscheidungen im Hinblick auf die gleichen Lebenschancen und Lebensbedingungen aller in einer Gesellschaft“.⁵

Für Sasse⁶, der Legitimität als „die Qualität eines politischen Systems, freiwillige Folgebereitschaft (Gehorsam) in Form passiver Hinnahme oder aktiver Unterstützung der Mehrzahl der Bürger zu garantieren“ definiert, erfordert Legitimität „den festen Glauben dieser Mehrheit, daß Herrschaftsgewalt in Übereinstimmung mit dem Willen des Volkes übertragen und ausgeübt wird“. Zwei Elemente stellen die Basis dieses Glaubens dar:

- Das Partizipationsverfahren, wozu er einmal Wahlen, dann aber in einem viel weiteren Sinn die Organisation von Gruppen und Interessen sowie ihren Beitrag zum öffentlichen Willensbildungsprozeß zählt.
- Die positive Leistungsbilanz; oder, in Sasses Formulierung, „das Vertrauen, daß das bestehende politische System auf fundamentalen Werten ruht, die dem Verlangen nach Gerechtigkeit, innerer und äußerer Sicherheit, nach sozialem und wirtschaftlichem Wohlergehen gerecht werden“.

Auch hier finden wir wieder dieselben beiden zentralen Legitimitätskriterien: Struktur des Entscheidungssystems und Leistung, also Output, des Systems.

Neunreither⁷ faßt dies in seiner Definition von Legiti-

⁵ W.-D. Narr/F. Naschold, Theorie der Demokratie, Stuttgart 1971, 18 (zitiert bei Naßmacher, a. a. O. 9).

⁶ C. Sasse, Eine Gemeinschaft - Neun Legitimitäten. Eine Skizze zur Machtverteilung in der EG, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1978) 254-260, hier 254.

⁷ Neunreither, a. a. O. 247.

mität zusammen, wenn er diese als eine Qualität politischer Herrschaft bezeichnet, „die primär durch dasjenige Verhalten der Adressaten dieser Herrschaft entsteht, das Struktur und Verteilungsentscheidungen dieser Herrschaft als autoritativ anerkennt, wobei der Prozeß, der zu dieser Anerkennung führt, bestimmten Regeln unterworfen sein muß“.

Unerläßliche Voraussetzung ist für ihn weiter, daß sich die Adressaten von Herrschaft und entsprechenden Entscheidungen dieser Herrschaftsbeziehungen auch bewußt sind. Damit sich ein solches Bewußtsein ausbildet, sind im einzelnen verschiedene Voraussetzungen erforderlich, die wir bereits als Elemente eines funktionierenden Kommunikationssystems kennengelernt haben: Information, Fähigkeit zur Artikulation und Partizipation, Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsmechanismen.

II.

Nachdem einleitend zu klären versucht wurde, was mit der Forderung nach demokratischem Charakter und Legitimität von Herrschaftsausübung gemeint ist, muß der Frage nachgegangen werden, was denn Demokratiegebot und Postulat demokratischer Legitimität mit der Europäischen Gemeinschaft zu tun haben. Oder anders gefragt: Sind Demokratiegebot und Legitimitätspostulat überhaupt auf die EG anwendbar, stellen sie sich für die Gemeinschaft als aktuelle und zugleich relevante Probleme? Die Antwort auf diese Fragen setzt die Erörterung des Charakters der Gemeinschaft voraus und damit die Klärung der Frage, ob in der Gemeinschaft Herrschaft ausgeübt wird.

In der juristischen Diskussion und Betrachtungsweise wurden (zunächst) die folgenden drei Auffassungen vertreten, wie die Rechtsgestalt der EG gedeutet werden müsse: Internationale Organisation, Bundesstaat, Zweckverband.⁸

Sieht man - erstens - in der EG eine Internationale Organisation,⁹ dann interessiert in unserem Kontext zunächst, ob sie „demokratisch“ zustande gekommen ist. Dieses Erfordernis wird unter Hinweis auf die parlamentarische Zustimmung zu den Gründungsverträgen, entsprechend den innerstaatlich jeweils geltenden Verfahrensvorschriften, als erfüllt angesehen.

Die Legitimität einer Internationalen Organisation wird in der Regel danach beurteilt, welchen Beitrag sie für die Beschaffung interner Legitimität seitens der Mitglieder - meist Staaten - leistet, d. h. also welchen Nutzen die Mitglieder aus ihrer Zugehörigkeit ziehen. Demgegenüber interessiert nicht, wie legitim die Ausübung von Herrschaft durch die Organisation selbst ist.¹⁰

Da aber die Gemeinschaft Entscheidungen trifft, die bis zum einzelnen Bürger durchgreifen und wirken, insofern also Merkmale staatlicher Entscheidungen tragen, stellt sich unsere Frage auch für den Fall, daß wir die EG „nur“ als Internationale Organisation sehen.

⁸ Vgl. hierzu den knappen Überblick von T. Oppermann in seinem Beitrag „Die Europäische Gemeinschaft als parastaatliche Superstruktur. Skizze einer Realitätsumschreibung“, in: Hamburg, Deutschland, Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht. Festschrift Ipsen, hrsg. von R. Stödter und W. Thieme, Tübingen 1977, 685-699.

⁹ Als Vertreter dieser Auffassung nennt Oppermann u. a. A. Bleckmann; vgl. sein neueres Lehrbuch „Europarecht. Das Recht der Europäischen Gemeinschaft“, Köln 1976.

¹⁰ Darauf weist Neunreither, a. a. O. 247, hin.

Eine zweite Deutung der Rechtsgestalt der EG lautet: Bundesstaat.¹¹ Genauer: Hier wird ein Endzustand des Integrationsprozesses anvisiert und der aktuelle Zustand als quasi- oder präföderales Gebilde gedeutet, das aber - in statu nascendi - mit Merkmalen bundesstaatlicher Organisationen ausgestattet sei.

Es leuchtet ein, daß bei dieser Analogie mit einem bestimmten Typus von Staat unsere Frage nach Demokratiegebot und demokratischer Legitimität vollauf einschlägig wäre. Nun wird vielerorts und mehrheitlich vor dieser Deutung gewarnt.

Ihr wird eine dritte gegenübergestellt, die sich auch von der Deutung der EG als Internationale Organisation abhebt: der Zweckverband.¹² Die Betrachtung der Gemeinschaft als „funktioneller Zweckverband ohne Staatscharakter und ohne Staatlichkeitspräjudiz“¹³ setzt demnach auf eine angebliche Rationalität des Funktionalismus, auf vermeintliche Sachzwänge einer exekutivisch motivierten Planung, auf „organisierte Wissensbildung“,

¹¹ Prominenter Vertreter dieser Auffassung ist W. Hallstein. Sein jetzt in fünfter Auflage erschienenes gründlich neu bearbeitetes Buch (Die Europäische Gemeinschaft, Düsseldorf und Wien 1979) hatte in erster Auflage 1969 den Titel „Der unvollendete Bundesstaat“.

¹² H. P. Ipsen hat in seinem großen Werk „Europäisches Gemeinschaftsrecht“, Tübingen 1972, die Gemeinschaften „als Zweckverbände funktioneller Integration“ gekennzeichnet (196). Damit wollte er nicht den Anspruch erheben, „die Rechtsstellung der Gemeinschaft zu definieren. Gedacht ist lediglich an Merkmale, die sie charakterisieren im Vergleich zu staatlichen und zwischenstaatlichen Integrationsverbänden.“

¹³ So charakterisiert Th. Oppermann (Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft? Sinn und Grenzen, in: Um Recht und Freiheit. Festschrift von der Heydte, hrsg. von H. Kipp, F. Mayer, A. Steinkamm, Berlin 1977, 449-460, hier 455) Ipsens Position (vgl. dessen Schlußbetrachtungen über die „Gestaltform“ der Gemeinschaft in seinem großen Werk, a. a. O. 1050-1055).

nicht aber auf einen diskretionären Entscheidungsprozeß.¹⁴

Wenn aber Entscheidungen - im Sinne der These der „organisierten Wissensbildung“ - auf logischen Zwängen und administrativen Notwendigkeiten beruhen, wenn Zielperspektiven (und damit der Entscheidungsbedarf) aus solchen Sachzwängen heraus abgeleitet und definiert werden, wenn also keine Willkür walten kann, dann stellt sich die Frage nach demokratischer Legitimität kaum und es genügt auch hier der Hinweis auf die Einhaltung demokratischer Verfahren bei Abschluß und Ratifikation der Gründungsverträge.

Dieser Position hat bereits Sasse¹⁵ zweifelnd entgegengehalten, ob Entscheidungen der Gemeinschaft wirklich nur „das Ergebnis bloßer logischer Abstraktion“ seien oder ob bei der Auswahl der angeblich „besten“ Lösung nicht „ein erhebliches Maß an Willkür“ mitspiele. Einen „höheren Rationalitätsgrad“ zu unterstellen, ignoriere den nachprüfbaren und nachweisbaren Zustand, daß auch EG-Organe - insbesondere die für die Deutung der EG als Zweckverband herausgehobene Kommission - dem Druck verschiedenster Interessen ausgesetzt seien, auf die sie reagieren, und sei es durch Antizipation der Präferenzen solcher Interessen. Damit stelle sich das Legitimitätsproblem aber in voller Schärfe.

Oppermann schließlich gibt gegenüber diesem Ansatz zu bedenken: „Über längere Zeit hinweg entsprach und entspricht die tatsächliche Lage einer sehr müde gewordenen EG-Kommission, die nach vielen Fehlschlägen und Enttäuschungen im wesentlichen nur noch auf die Vorgaben der ‚Räte‘ (Ministerräte, Europäischer Rat)

¹⁴ Oppermann, *Parlamentarisierung*, a. a. O. 455.

¹⁵ Sasse, a. a. O. 256.

in einem gehobenen Sekretariatsstil reagiert, nur noch wenig den Ipsenschen Hoffnungen eines Zweckverbandes funktioneller Integration, der seinen eigenen künftigen Zielbedarf jeweils aus den gegebenen Sachzwängen periodisch exekutivisch neu produziert."¹⁶ Die EG sei zwar sicher kein Staat und sie mag „sich vielleicht auch der Ausbildung zur definitiven und vollen Staatlichkeit als nicht fähig erweisen“, dennoch sei die Entwicklung einer „eigenen unverwechselbaren Identität“ zu konstatieren, wobei die Gemeinschaft „in ihren Institutionen, dem Rechtsinstrumentarium oder auch in der Wahl der Tätigkeitsbereiche eine Fülle von Anleihen aus dem Arsenal des staatlicherseits in Jahrhunderten gewonnenen Erfahrungsschatzes gemacht“ habe.¹⁷

Aus dieser Analyse leitet Oppermann seine eigene Deutung der Rechtsgestalt der EG ab, die er „para-staatliche Superstruktur“ nennt¹⁸ und von den drei geläufigen „Chiffren des Integrationsprozesses“ - Bundesstaat, Internationale Organisation, Zweckverband - absetzt. Der von ihm geprägte Begriff „para-staatliche Superstruktur“ will zweierlei unterstreichen:

- Die Gemeinschaft befindet sich in unmittelbarer Staatsnähe, wenn und weil das Gemeinschaftsrecht unmittelbar auf den innerstaatlichen Bereich (bis hin zum Individuum) durchgreift und gegenüber der innerstaatlichen Norm unbedingten Vorrang hat.
- Es ergeben sich daraus zwingende Legitimitätsanforderungen para-staatlicher Art.

Diese zuletzt skizzierte Auffassung eines Rechtswissen-

¹⁶ Oppermann, *Parlamentarisierung*, a. a. O. 455.

¹⁷ Ebd. 458 f.

¹⁸ In beiden hier zitierten Aufsätzen.

schafflers, die sich stark auf Beobachtung und Berücksichtigung tatsächlicher Strukturen und Aktivitäten der in Frage stehenden Gemeinschaft stützt, kommt einem politikwissenschaftlichen Ansatz sehr nahe, der die EG als politisches System, genauer: als im Werden begriffenes System bezeichnet und versteht.¹⁹ Das System bemißt sich erstens nach seiner funktionalen Reichweite, also den Politikbereichen, die der neuen, die Nationalstaaten überlagernden Ebene zugeordnet wurden, sowie zweitens nach seinen Institutionen, Verfahrensweisen und Kompetenzen. Im Rahmen dieses Konzepts, die EG als politisches System zu begreifen, ist es nur folgerichtig, die Frage nach der demokratischen Qualität des Entscheidungsgefüges aufzuwerfen und seine durch Leistungen auf der Output-Seite möglicherweise geförderte Legitimität zu erörtern.

III.

Unsere Betrachtung hat ergeben, daß das Demokratiegebot und das Postulat demokratischer Legitimität auf die EG anwendbar sind, unabhängig von den je unterschiedlichen Deutungen ihres Charakters. Wir können und wollen nun daran gehen zu prüfen, ob und inwieweit die EG diesen Forderungen entspricht.

Einer ersten Auffassung gemäß muß die gemeinschaftliche Herrschaftsausübung deshalb als legitim beurteilt werden, „da sie aus den Gründungsinstrumenten stammt, denen die Gesetzgeber der Mitgliedstaaten zugestimmt

¹⁹ Dieses Konzept findet sich bei L. N. Lindberg/St. S. Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs 1970, vgl. insbes. Kap. 3 (64-100).

haben".²⁰ Diese Behauptung rechtlicher Legitimität macht es sich zu einfach mit ihrem lapidaren Verweis auf die seinerzeit einmal erfolgte, nunmehr aber lange zurückliegende parlamentarisch-demokratische Zustimmung.

Nun ist die Legitimität von Gemeinschaftsaktivitäten gewiß ein Problem, wo die Verträge keine Aussage machen oder wo Artikel 235 EWG-Vertrag die einzige Rechtsgrundlage bildet. Artikel 235 ist eine Art allgemeine Handlungsermächtigung; man ist fast geneigt zu sagen, daß damit Kompetenz-Kompetenz begründet werden soll. Die Bestimmung lautet: „Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung die geeigneten Vorschriften.“ Für die auf diese Bestimmung zurückgehenden Fälle gilt zweifellos ein erhöhter Legitimitätsbedarf, verstanden als *gemeinschaftlicher* Legitimitätsbedarf, wenn man sich nicht mit der Addition von neun nationalen Legitimitäten zufrieden gibt, was im übrigen allenfalls mit Blick auf den Rat, gewiß nicht auf die Kommission und das Europäische Parlament beruhigen kann. Eine Erweiterung der funktionalen Reichweite der Gemein-

²⁰ Sasse, a. a. O. 256, der sich ebenso entschieden gegen diese Auffassung wendet wie er die Vorstellung zurückweist, „daß die Gemeinschaft auf dieses Element (nämlich der Legitimität bzw. der Frage danach, R. H.) verzichten könne, da ihre Entscheidungen auf logischen Zwängen und administrativer Notwendigkeit beruhen und demnach unpolitisch sind (im Gegensatz zum politischen Handeln, das per definitionem irrational ist und damit der Legitimation bedarf)“ (ebd.).

schaft über den in den Verträgen gesetzten Rahmen hinaus begründet zusätzlichen neuen Legitimitätsbedarf.

Wie Sasse²¹ zutreffend unterstreicht, ist die Legitimität der Gemeinschaftsgewalt aber auch dort ein Problem, wo sie - abgesehen von der Regelung in Artikel 235 - im Rahmen der Verträge und seiner Ermächtigungen ausgeübt wird. Zur Untermauerung seiner Mahnung erinnert er daran, daß einzelne Mitgliedsländer immer wieder verschiedenste Aspekte der Gemeinschaftspolitik in Frage stellten, obwohl entsprechende Maßnahmen „legal“ seien. Zweifellos haben sich seit Vertragsabschluß 1957 manche wichtige Rahmenbedingungen geändert, wodurch sich einzelne Akteure veranlaßt und gerechtfertigt sahen, Herrschaftsausübung in Einzelfällen anzuzweifeln und zu verhindern.

Sodann hat sich auch der Charakter des integrationspolitischen Geschehens in der Gemeinschaft geändert; es ist ein qualitativer Wandel der Integrationsmaterie eingetreten. Dies wird mit den Schlagworten „negative“ und „positive“ Integration ausgedrückt.²² Ersteres meint die Phase der Gemeinschaftsentwicklung, in der es mehr oder minder nur um den Abbau von Schranken bei der Errichtung des Gemeinsamen Marktes gegangen sei. Nach Abschluß der sogenannten Übergangszeit, zu Beginn der siebziger Jahre, sei es dagegen in der Gemeinschaft um Formulierung und Aufbau gemeinsamer Politiken gegangen, die mehr und mehr auch brisante Materialien und Bereiche - primär also solche, bei denen man gesellschaftspolitischen Optionen nicht länger ausweichen kann - betrafen.

²¹ Ebd.

²² Die Bezeichnungen wurden geprägt von J. Pinder, Positive Integration and Negative Integration: Some Problems of Economic Union in the EEC, in: *The World Today* 24 (1968) 88-110.

Heinrich Schneider²³ erinnert in diesem Zusammenhang an die durchaus erkennbare Intention des Haager Gipfels Ende 1969, wonach die Gemeinschaft zum maßgebenden System der gesellschaftspolitischen Werteverteilung und Konfliktregulierung werden sollte. Stichworte wie Wirtschafts- und Währungsunion, Sozialunion, Politische Union, Europäische Union, die die Diskussion der siebziger Jahre bis heute prägen, illustrieren, worauf sich diese Einschätzung bezog. Anders gesagt: nach dem Willen vieler Beteiligten sollte die Gemeinschaft als sozioökonomisches und auch außenpolitisches Steuerungs-zentrum - nicht an Stelle, sondern durchaus neben den nationalen politischen Systemen, also komplementär, aber insoweit relevant und mit Gewicht versehen — ausgebaut, weiterentwickelt und gefestigt werden. Dafür reicht, wie es Oppermann formulierte, „die Schubkraft der Ratifikationen“,²⁴ die bis 1970 politisch hinter der Vertragserfüllung stand, nicht länger aus und diese Situation warf und wirft aktuell die Frage nach der Realisierung des Demokratiegebots auf.

Dieser Frage wollen wir uns im folgenden zuwenden. Sie soll in zwei Schritten erörtert werden. Zunächst sollen die Faktoren aufgelistet werden, mit denen die kritische These vom „demokratischen Defizit“ der Gemeinschaft begründet wurde und noch heute begründet wird. Sodann sollen Vorgänge erörtert und gewürdigt werden, die als Ansätze zur Verringerung bzw. Beseitigung dieses Defizits gewertet werden können; insbesondere wird zu erörtern sein, ob solche Wirkungen bereits ausgemacht werden können.

²³ H. Schneider, Gesellschaftspolitische Dimensionen der europäischen Integration, in: Europa-Archiv 5 (1972) 169-178.

²⁴ Oppermann, Parlamentarisierung, a. a. O. 451.

IV.

Die These vom „demokratischen Defizit“ der Gemeinschaft wird in der Literatur zur Charakterisierung der EG Anfang bis Mitte der siebziger Jahre auf breiter Front vertreten.²⁵ Es sind also keineswegs nur linke Positionen,²⁶ die diesen Tenor anstimmen und dabei häufig auf der Grundlage einer in marxistisch-leninistischer Tradition stehenden Analyse zu einer Fundamentalkritik mit bisweilen polemischen Akzenten kommen. Sehen wir von solchen Fundamentalpositionen ab, so zielt die Kritik auf das gemeinschaftliche Entscheidungsgefüge und die Leistungsbilanz der EG, orientiert sich also an zwei zentralen Legitimitätskriterien. Nur der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß das Problem personenbezogener Legitimität nirgends explizit aufgeworfen wurde.

Im Mittelpunkt der Kritik am Entscheidungsgefüge stand der Hinweis auf die letztlich dominierende Rolle des Ministerrats. Er ist zwar als Gemeinschaftsorgan konzipiert, seine Mitglieder verhalten sich aber, wie immer wieder beobachtet werden kann, als nationale Minister und primär eben nicht als Mitglieder eines Gemeinschaftsorgans. Entscheidungen dieses Gremiums sind nur noch indirekt legitimiert, nämlich kraft des im nationa-

²⁵ Vgl. z. B. Naßmacher, a. a. O.

²⁶ Über solche Positionen wird in dem Buch von E. Häckel/W. Eisner, *Kritik der Jungen Linken an Europa*, Bonn 1974 (mit einem viele Materialien enthaltenen Literaturverzeichnis) berichtet. Sie werden vertreten beispielsweise von J. Galtung (*Kapitalistische Großmacht Europa oder Die Gemeinschaft der Konzerne?*, Hamburg 1973) oder in den von F. Deppe (*Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Zur politischen Ökonomie der westeuropäischen Integration*, Hamburg 1975) und F. Rische (*Arbeiterklasse und EWG*, Frankfurt a. M. 1974) herausgegebenen Bänden. Das Standardwerk sowjetrussischer Europaforschung ist N. N. Maximowa, *Kapitalistische Integration*, Berlin-Ost 1975.

len Rahmen liegenden demokratischen Mandats seiner Mitglieder, der nationalen Minister.²⁷

Sasse spricht vom „Politikmonopol der Staaten“, das die Herausbildung eines autonomen, machtbildenden Entscheidungspotentials in Brüssel verhindere.²⁸ Er folgert daraus, daß der EG die volle Qualität eines politischen Systems fehle und sagt, „sie vermag eigenständig kaum etwas auszurichten (außer dem sogenannten ‚blinden Vertragsvollzug‘), d. h. ohne Zustimmung oder Unterstützung der Staaten“. Zur Begründung führt er an: „Keine Regierung wird sich damit begnügen können, einen vagen Konsens auf der nationalen Ebene zu organisieren, um die Gemeinschaftsorgane mit mehr Freiheiten bei der Problemlösung auszustatten. Ganz im Gegenteil: zumindest in näherer Zukunft wird Gemeinschaftshandeln auf der Fall-zu-Fall-Übereinstimmung von neun Entscheidungszentren basieren.“²⁹

So zutreffend diese Beobachtung und die mittelfristige Perspektive ist, der daraus gezogenen Schlußfolgerung - der EG fehle die volle Qualität eines politischen Systems - kann nicht gefolgt werden. Diese Schlußfolgerung negiert nämlich einen in politischen Systemen (als Kommunikations- und Entscheidungssystem verstanden) durchaus gebräuchlichen spezifischen Entscheidungsmodus: den der Konkordanz. Man wird dem Konfliktregelungsmuster des Konkordanzsystems nicht a priori demokratischen Charakter absprechen können. Worum es also geht, ist eine spezifische Perspektive: den Integrationsprozeß in einer regionalen Gemeinschaft als lang-

²⁷ C. Sasse, Die Zukunft der Gemeinschaftsverfassung, in: Europa-Archiv 3 (1972) 87-100.

²⁸ Ebd.

²⁹ Sasse, Eine Gemeinschaft - Neun Legitimitäten, a. a. O. 258 f.

wierigen und komplexen Prozeß aufzufassen, bei dem schrittweise Legitimität beschafft wird; d. h. bei dem ein Entscheidungsgefüge mit Entscheidungsmodi geschaffen wird, das in seiner typischen Eigenart gesehen, verstanden und akzeptiert wird, auch wenn das Entscheidungsverfahren nach den Regeln eines Konkordanzsystems verläuft.³⁰

Doch zurück zur kritischen Würdigung der Position und Rolle des Ministerrats. Das von den Verträgen intendierte ungefähre institutionelle Gleichgewicht mit der Kommission ist seit der Beilegung der durch die französische Politik des leeren Stuhls ausgelösten Krise von 1965 mit dem Luxemburger Kompromiß vom Januar 1966 verloren. Ein Dialog findet praktisch nicht mehr statt; die Kommission übt ihr Vorschlagsrecht nicht länger im Sinne eines Motors der Gemeinschaftsentwicklung aus, sie antizipiert vielmehr ohne politisches Selbstbewußtsein und ohne jede Legitimitätsgewißheit, was den Mitgliedsregierungen genehm ist, also konsensfähig erscheint, und fördert damit das Politikmonopol der Staaten.

Der Kommission fehlt - dies ein weiterer Faktor, der diese Gewichtsverteilung fördert - fast jeder institutionalisierte Bezug zu einer politischen Basis; sie agiert ohne Verankerung in einem politischen Kräftefeld, das ihr

³⁰ H. Schneider (Politische Willensbildung in der EG. Zum Erfordernis eines ‚System of Government‘, in: Europa-Archiv 19 [1972] 653-662) nennt drei „Leitbilder politischer Willensbildung, die zur demokratisch zulänglichen Bewältigung politischer Entscheidungsprobleme erforderlich sind“; neben dem „Modus der pluralistischen Konkordanz“, der für den Ministerrat gilt, die Modi „elitärer Repräsentanz“ und „dynamischer Konkurrenz“. Die Begründung seines Plädoyers zugunsten einer Misch-„Verfassung“ - so könnten Elemente unterschiedlicher politischer Kulturen Berücksichtigung finden - ist zweifellos bedenkenswert.

zur Verfügung stehen, das auch auf sie ausgerichtet sein würde. Die Beziehung zum Europäischen Parlament (oder auch zum Wirtschafts- und Sozialausschuß), in der manche eine indirekte Verankerung sehen, erwies sich allenfalls als Komplizenschaft von zwei gleichermaßen schwachen bis ohnmächtigen Partnern; das Konzept einer starken Partnerschaft gegen den Ministerrat als gemeinsamer Widerpart erwies sich als Wunsch- und damit Trugbild.

Die anderen Mitspieler im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge konnten das Gewicht des Rates und damit die Dominanz des intergouvernementalen Entscheidungsmodus auch nicht mindern.

Die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments waren außerordentlich gering; sie beschränkten sich auf das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen zu Entscheidungsvorlagen sowie auf Artikulations- und wenige Kontrollmöglichkeiten. Angesichts der indirekten Legitimation der Parlamentsmitglieder - sie wurden jeweils von ihren nationalen Parlamenten delegiert -, angesichts der fehlenden Resonanz ihrer Arbeit, aber auch wegen des Fehlens von wirklich greifenden Sanktionsmöglichkeiten (das Recht des Mißtrauensvotums gegen die Kommission richtet sich im Grunde an den falschen Adressaten und blieb daher auch in der Praxis bedeutungslos) konnte von den gegebenen Befugnissen nur beschränkter Gebrauch gemacht werden.

Konnte man dem Europäischen Parlament wenigstens eine Nebenrolle attestieren, so war der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf der europäischen Bühne allenfalls Statist. Das drittelparitätisch aus Arbeitnehmern, Kapitalvertretern und Sonstigen (z. B. Konsumenten, Agrarier) zusammengesetzte Organ besteht aus Mitgliedern, die ad personam von ihren nationalen Regierungen be-

nannt, nicht etwa von ihren Dachorganisationen - national oder transnational - entsandt werden. Die Stellungnahmen des Gremiums zu Entscheidungsvorlagen wurden jeweils zu den Akten genommen; sie haben weder die Entscheidungen beeinflußt noch Resonanz in der Öffentlichkeit gefunden.

Ein weiterer Faktor, dem in vielen kritischen Bestandsaufnahmen außerordentlich hohe Bedeutung zugeschrieben wurde, ist die fehlende transnationale, also auf EG-Ebene angesiedelte und auf sie ausgerichtete, politisch-gesellschaftliche Infrastruktur. So beklagte schon Sasse, „daß die Ratsmitglieder nur im nationalen Kräftefeld an die Basis zurückgekoppelt sind und nicht im europäischen, wo es für sie keine legitimierenden und kontrollierenden Balanceorgane, ja nicht einmal die dafür notwendigen politischen Strukturen gibt. Denn eine europäische politische Öffentlichkeit ist bislang inexistent.“³¹ Mit dieser Infrastruktur ist primär der Bereich der Parteien und der Interessenverbände gemeint. Vergegenwärtigt man sich das Funktionenbündel, das politischen Parteien und Interessenverbänden im nationalen politischen System, verstanden als Kommunikations- und Entscheidungssystem, normativ zugeschrieben wird, dann sind die Folgen des Fehlens solcher Strukturen im transnationalen Bereich für den demokratischen Charakter des gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüges evident. Sie sind notwendige Komponenten der Input-Struktur eines politischen Systems. Listen wir die Funktionen von Parteien und Verbänden stichwortartig auf: sie sind Träger von Aggregation und Artikulation politischer Positionen; sie ermöglichen einen nicht nur einsinnigen Informationsfluß und helfen bei der Informationsverarbei-

³¹ Sasse, Die Zukunft, a. a. O. 96.

tung; sie bieten eine Plattform für Partizipation; sie tragen als intermediäre Instanzen dazu bei, den Abstand zwischen Entscheidungsorganen und Adressaten dieser Herrschaftsausübung zu verringern: fördern insofern gesellschaftliche Integration; sie sind ihrerseits Träger von Kontrollfunktionen und schaffen größere Transparenz von Entscheidungsmechanismen und konkreten Entscheidungsabläufen.

Die den europäischen Pulsschlag der Bürger in den neun Mitgliedstaaten verfolgenden Demoskopien, die ihre Ergebnisse in dem nun in 10. Ausgabe halbjährlich herausgegebenen „Eurobarometer“ veröffentlichen,³² haben jüngst ein rückläufiges Interesse der Bevölkerung an der EG ermittelt. Das läßt auf fehlendes oder nur gering ausgebildetes Bewußtsein von der Relevanz der Gemeinschaft und ihrer Politik für das eigene Land und die eigene Person schließen. Andere Zahlenreihen weisen eine teilweise zurückgehende Bereitschaft zu Engagement oder gar Opfern für die Gemeinschaft aus. Wenn auch das Meinungsprofil kein einheitliches Bild aufweist - den eben genannten Zahlen stehen positivere in der Frage der Einschätzung der Direktwahlen oder der generellen Befürwortung europäischer Einigungsbestrebungen gegenüber -, so kann man zumindest die Schlußfolgerung ziehen, daß der sogenannte „permissive consensus“³³, von dem manche Autoren sprechen, keineswegs als dauerhafte und feste Errungenschaft, damit als solides Fundament künftiger EG-Politik, betrachtet werden kann. Thomas A. Herz hat in einer Studie³⁴ die politische Mo-

³² Herausgeber ist die EG-Kommission.

³³ Lindberg/Scheingold, a. a. O. verwenden diesen Begriff bei ihrer Analyse der Gemeinschaftsentwicklung.

³⁴ T. A. Herz, Europa in der öffentlichen Meinung. Zur politischen

bilisierung in Deutschland und Frankreich von 1962 bis 1977 analysiert und dabei die bemerkenswerte Tatsache gegenläufiger Entwicklungen im Einstellungsprofil der deutschen und französischen Bevölkerung nachgewiesen: „Ermüdungserscheinungen“ in der Bundesrepublik, „z. T. positivere Haltungen in Frankreich“.³⁵

Wenden wir uns in unserer Bestandsaufnahme nunmehr dem für „Demokratie“ konstitutiven Element der Gleichheit zu. Was die rechtliche Gleichheit anbelangt, so gibt es einen relativ großen Kreis derer, die in unmittelbaren Rechtsbeziehungen zur Gemeinschaft, d. h. zu ihrer Rechtsordnung stehen. Grabitz³⁶ unterstreicht aber zu Recht, daß hier nur solche Personen erfaßt würden, „die in einer sachlichen Beziehung zum Gehalt ihrer Normen standen“, sofern diese „bestimmte ökonomische Funktionen regeln“. Die These, wonach die Römischen Verträge „Marktbürger“ geschaffen hätten, meint, daß er der Rechtsordnung nur dann unterliegt, wenn er solche Funktionen erfüllt. So gesehen, nimmt nur ein Teil der ansonsten mündigen Bürger am Status des „Marktbürgers“ teil.

Wo es um politische Gleichheit, also um Teilhaberrechte am förmlichen Willensbildungsprozeß geht, ist weitestgehend Fehlanzeige zu konstatieren.³⁷ Der Marktbürger war bislang nicht auch Aktivbürger; insbesondere war er

Mobilisierung in Deutschland und Frankreich zwischen 1962 und 1977, Bonn 1978.

³⁵ Ebd. 171.

³⁶ E. Grabitz, Das Europäische Parlament vor der Direktwahl, in: Integration (Beilage zu Europäische Zeitung) 2 (1979) 47-58, hier 48.

³⁷ Vgl. zum folgenden E. Grabitz, Die Grundrechte der Europäischen Union. Das Europa der Bürger?, in: H. Schneider/ W. Wessels (Hrsg.), Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht, Bonn 1977, 167-188, insbes. 187 f.

von der Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt, primär durch Wahlen, ausgeschlossen. Das galt für den EG-Bereich und es gilt für den Bereich der nationalen politischen Systeme, wo es bislang noch kein Wahlrecht - und sei es nur auf lokaler und regionaler Ebene - für ausländische Marktbürger gibt. Zudem sind sie durch den Polizeivorbehalt des Artikels 48 Abs. 3 EWG-Vertrag bis auf weiteres diskriminiert. Dieser Vorbehalt bezieht sich auf die öffentliche Ordnung, auf Sicherheitsaspekte und Fragen der Gesundheit.

Auf dem Feld sozialer Gleichheit schließlich ist das Gefälle, dessen Beseitigung in der Präambel des Rom-Vertrages als eine zentrale Aufgabe und Zielsetzung der Gemeinschaft und ihrer Politik bezeichnet wird, nicht nur nicht abgebaut oder verringert worden, sondern es hat sich noch vergrößert.³⁸

Dieses Faktum leitet, nach der Kurzanalyse des Entscheidungsgefüges und des Aspekts der Gleichheit zur kritischen Betrachtung der Leistungsbilanz der Gemeinschaft über. Die Frage lautet, ob die Problemlösungsansprüche und -vorhaben eingelöst wurden.

Auch wer sich nicht auf den Boden der pauschalen und häufig zu undifferenzierten „Kapitalismus-Schelte“ stellt, die zu einer vernichtenden Bilanz des EG-Outputs führt, wird zum Ergebnis kommen, daß eine Reihe von Ansprüchen nicht eingelöst werden konnte. Beispielhaft seien die regionalen und sozialen Unterschiede oder die sich phasenweise dramatisch vergrößernden Divergenzen in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Mitgliedstaaten genannt.³⁹

³⁸ Eine Zusammenstellung einschlägiger Daten findet sich in P. Pawelka (unter Mitarbeit von R. Hrbek), Internationale Beziehungen, Frankfurt a. M. 1977, 103 f.

³⁹ Pawelka, a. a. O. 107.

Zur Leistungsbilanz gehört aber nicht nur die Aufzählung dessen, was an Zielsetzungen nicht realisiert werden konnte. Vielleicht noch wichtiger ist es, die Nebenfolgen zu registrieren, die auf das Konto gemeinschaftlicher Politik gehen. Hier ist sicher an erster Stelle die Agrarpolitik mit ihren Überschüssen und der Kumulation finanzieller Folgelasten zu nennen. Sodann aber auch die Folgen der einseitig verlaufenden Wanderungsbewegungen. Hier sind insgesamt neue Aufgabenfelder für die Gemeinschaft entstanden und damit neuer zusätzlicher Entscheidungsbedarf. Zur effizienten Problemlösung ist aber zweifellos Legitimität erforderlich; diese wiederum hat von der Output-Seite her kaum wirksame Stützung erfahren.

Wenn nach Gründen zur Untermauerung der These vom „demokratischen Defizit“ der Gemeinschaft gefragt wird, darf die Ebene nationaler politischer Systeme nicht ausgeklammert werden; zum EG-System gehören nun einmal die Mitgliedstaaten, deren Regierungen als Vertreter im Ministerrat (bzw. deren Regierungschefs im Europäischen Rat) letztlich die Politik der Gemeinschaft bestimmen.

Damit stellt sich in unserem Zusammenhang als erstes das Problem hinreichender demokratischer Legitimität des Verhaltens der Regierungen der Mitgliedstaaten. Konkret geht es um das Problem der demokratischen Kontrolle der nationalen Regierungen und ihrer EG-Politik nach den jeweiligen innerstaatlichen Regeln und Verfahren, das am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland illustriert werden soll.

Das Ratifikationsgesetz zu den Römischen Verträgen vom 27. Juli 1957⁴⁰ sieht Regelungen für die Einbezie-

⁴⁰ Bundesgesetzblatt 1957, Teil II, 753.

hung des Parlaments in das Entscheidungsverfahren für EG-Fragen vor.⁴¹ Nach Artikel 2 des Gesetzes hat „die Bundesregierung . . . Bundestag und Bundesrat über die Entwicklungen im Rat . . . laufend zu unterrichten“. Diese Unterrichtung erfolgt „durch entsprechende Vorlagen an das Parlament, . . . durch mündliche Erläuterungen ihrer Vertreter . . . oder ihrer Beauftragten im zuständigen Bundestagsfachausschuß und vor allem durch die halbjährlichen sogenannten ‚Integrationsberichte‘“.⁴² Im Ratifikationsgesetz heißt es in Artikel 2 weiter: „Soweit durch den Beschluß eines Rates innerdeutsche Gesetze erforderlich werden oder in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht geschaffen wird, soll die Unterrichtung vor der Beschlußfassung des Rats erfolgen.“ Der zuständige Bundestagsausschuß hat dann dem Plenum einen Bericht zu erstatten, der eine Empfehlung an die Bundesregierung enthalten kann. Der Bundestag ist auf die „Wahrnehmung von Informations- und Empfehlungsfunktionen“ beschränkt; er „kann, ja darf . . . jedoch nicht über diese Funktionen hinausgehen und etwa den Anspruch darauf erheben . . . , selber mit zu entscheiden“.⁴³ Die Frage, ob der Bundestag effektiv mitberaten kann, wird mehr oder weniger übereinstimmend negativ beantwortet; denn: „In der 7. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurden 1189 Drucksachen mit EG-Vorlagen dem Plenum zugeleitet und dazu in 363 Fällen Ausschlußberichte erstellt, während

⁴¹ Vgl. zu diesem Komplex C. Sasse, *Regierungen - Parlamente - Ministerrat. Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn 1975, 80-89.

⁴² C.-C. Schweitzer, *Die nationalen Parlamente in der Gemeinschaft - ihr schwindender Einfluß in Bonn und Westminster auf die Europagesetzgebung*, Bonn 1978, 43 f.

⁴³ Ebd. 44 f.

in 410 Fällen die Ausschüsse mitteilten, daß kein Bericht an das Plenum erstattet zu werden brauche. Die Ausschüsse empfahlen in ihren Berichten in 196 Fällen dem Plenum lediglich eine Kenntnisnahme, in 140 Fällen ein spezifisches Ersuchen an die Bundesregierung, so oder so weiter im Entscheidungsprozeß der EG zu verfahren - was dann später nie wieder in irgendeinem Gremium des Bundestages überprüft wurde und somit ganz sicherlich mehr oder weniger einer ‚Demonstration‘ gleichkam bzw. gleichkommt.“⁴⁴ Auch Sasse kommt zum Ergebnis, daß „eine systematische Erfolgskontrolle“ nicht stattfindet.⁴⁵

Als Fazit ergibt sich, daß von wirksamer parlamentarischer Kontrolle der Bundesregierung oder gar tatsächlicher Mitentscheidung durch den Bundestag keine Rede sein kann. Parlamentsintern wird dies seit langem — insbesondere vom Fraktionsvorsitzenden der SPD, Wehner - gerügt. Der für die Beratungen im Rat typische Verfahrens- und Entscheidungsstil, nämlich nach konsensfähigen Kompromissen zu suchen, würde eine stärkere Einbeziehung der parlamentarischen Komponente selbst dann erschweren, wenn sich die Regierung nachhaltig um Berücksichtigung von Parlamentsempfehlungen bemühen würde. Daß dies prinzipiell möglich wäre, zeigen Vorgänge, bei denen die Regierung danach trachtete, „sich für wichtige Ratsbeschlüsse der Rückendeckung der Volksvertreter zu versichern“.⁴⁶

Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich aber noch ein zweites das Demokratiegebot tangierendes Problem aus ihrer föderativen Ordnung. Folgt man der Auf-

⁴⁴ Ebd. 45 f.

⁴⁵ Sasse, Regierungen, a. a. O. 85.

⁴⁶ Ebd. 88.

fassung, den Föderalismus als komplementäres Element der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung zu betrachten,⁴⁷ worin sich ein rationales Föderalismus-Verständnis ausdrückt, dann muß jede Beeinträchtigung der föderativen Kompetenz- und Funktionsverteilung und -Zuordnung auch den demokratischen Charakter der Bundesrepublik tangieren.

Konkret geht es hier darum, daß die Existenz der EG mit ihren Kompetenzen und ihrem Entscheidungsgefüge auf die Position der Bundesländer als Träger eigener staatlicher Gewalt nachhaltige Wirkungen hat, die mehr und mehr spürbar werden.⁴⁸ Eine Reduzierung des Gewichts der Länder kann im Bereich der Kompetenzen liegen. Der EWG-Vertrag enthält eine Vielzahl von Bestimmungen, wonach die Gemeinschaft Regelungen auf Gebieten und in Fragen treffen kann und soll, für die nach innerstaatlichem Recht die Länder entweder allein zuständig sind oder die als „Gemeinschaftsaufgaben“ von Bund und Ländern gemeinsam behandelt werden. So sehen die Verträge eine Regelungszuständigkeit der Gemeinschaft beispielsweise für folgende Angelegenheiten vor: Erziehungs- und Ausbildungswesen, Verkehrswesen, Rechtsangleichung, Finanzwesen.

Damit ist die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die Bundesländer am Entscheidungsverfahren über EG-An-

⁴⁷ Eine Auffassung, wie sie von K. Hesse in seinem staatsrechtlichen Standardwerk „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“, Karlsruhe¹⁰ 1977, vertreten wird.

⁴⁸ Vgl. zu diesem Problembereich K. Oberthür, Die Bundesländer im Entscheidungssystem der EG, in: Integration (Beilage zu Europäische Zeitung) 2 (1978) 58-65; sowie R. Hrbek, Politikverflechtung macht an den Grenzen nicht halt. Auswirkungen der EG-Mitgliedschaft auf die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in: Der Bürger im Staat (hrsg. von d. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) 1 (1979) 38 43.

gelegenheiten beteiligt sind, oder ob hier eine weitere Quelle für die Reduzierung des Gewichts der Bundesländer liegt. Ohne an dieser Stelle in Details gehen zu wollen,⁴⁹ sei resümiert, daß es solche Mitwirkungsmöglichkeiten gibt, daß sie aber insgesamt von Länderseite als eher ungenügend und sicher nicht als ausreichende Kompensation für den entstandenen Kompetenzverlust angesehen werden. Das erklärt, warum die Länder vor geraumer Zeit einen bislang erfolglosen Vorstoß mit dem Ziel unternommen haben, an der Integrationsgewalt des Bundes, die durch Artikel 24 Abs. 1 GG normiert wird, wirkungsvoller als bisher teilzuhaben, wenn Kompetenzbereiche der Länder tangiert sind.⁵⁰

V.

Im folgenden letzten Abschnitt geht es darum, Vorgänge im Rahmen der Gemeinschaft aus jüngster Zeit unter der Fragestellung zu erörtern, ob sie als Ansätze und Hebel, gar schon als Indikatoren für die Verringerung oder Beseitigung des demokratischen Defizits gewertet werden können. In Vorwegnahme einer Schlußfolgerung sei der Einzeldarlegung die These vorausgeschickt, daß die Summe dieser Vorgänge - und zwar bezüglich dessen, was sie bereits bewirkt haben, als auch bezüglich möglicher

⁴⁹ Dazu sei auf die in Anm. 48 genannten Beiträge verwiesen.

⁵⁰ Das Problem ist im übrigen auch von der Enquete-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages aufgegriffen worden. In Kapitel 14 ihres Berichts heißt es: „Die dem Bund durch Art. 24 Abs. 1 GG eingeräumte Befugnis, durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, soll nach den Empfehlungen der Kommission dann der Zustimmung des Bundesrates unterliegen, wenn es sich um Hoheitsrechte der Länder handelt.“

eher oder wahrscheinlicher Wirkungen und Folgen, die sie künftig haben werden - nicht länger rechtfertigt, an der These vom demokratischen Defizit in dieser entschiedenen Form, wie früher, festzuhalten.

Zunächst sind Vorgänge und Entwicklungen im gemeinschaftlichen Entscheidungsgefüge zu würdigen. Zwar hat sich das Gewicht der intergouvernementalen Komponente eher noch verstärkt, wie insbesondere in der Einführung des Europäischen Rates, hervorgegangen aus der Konferenz der Staats- und Regierungschefs, deutlich wird. Zugleich hat aber auch die Stellung des Europäischen Parlaments eine Verstärkung erfahren; es verfügt über einige neue substantielle Kompetenzen und damit Wirkmöglichkeiten.⁵¹ Dazu gehören das sogenannte Konzertierungsverfahren zwischen Parlament und Rat,⁵² die erweiterten Befugnisse bei der Beschlußfassung über den Gemeinschafts-Haushalt, schließlich auch der Umstand, daß der Rat mehr oder weniger freiwillig zum Dialogpartner des Parlaments wird und dieses damit politisch aufwertet.

In diesem Zusammenhang von besonderem Interesse sind die ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament.⁵³ Man kann davon ausgehen, daß bis auf weiteres keine Erweiterung seiner Befugnisse erfolgen wird, wohl

⁵¹ Vgl. dazu die wohl neueste systematische Bestandsaufnahme von B. Beutler/ R. Bieber/J. Pipkorn / J. Streif Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden 1979, 96-109 und 154-160.

⁵² Man könnte es, bei aller gebotenen Vorsicht vor solchen Analogien, tendenziell und von der Intention her mit dem in der Bundesrepublik Deutschland üblichen Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat vergleichen.

⁵³ Vgl. die Skizzierung von auf die Direktwahlen gerichteten Erwägungen bei R. Hrbek, Chancen und Risiken der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments, in: Dokumente. Zeitschrift für Internationale Zusammenarbeit 1 (1979) 7-11.

aber, daß es zu einer Stärkung der politischen Stellung des Parlaments kommen wird, die es diesem ermöglicht, parlamentarische Funktionen wirkungsvoller als bisher wahrzunehmen. Dazu zählen: stärkere Stellung im Rechtsetzungs- und Haushaltsverfahren; politische Kontrolle anderer Organe der Gemeinschaft; Lancierung von Initiativen, also der Versuch, das an Problemen aufzugreifen, was von anderen Organen hinausgeschoben, ausgeklammert, in ein Kompromißpaket geschnürt wird und damit ungelöst bleibt; Artikulation und Darstellung von Positionen, die in (den Mitgliedstaaten) der Gemeinschaft politisch vertreten werden; Beschaffung von Legitimität für die gemeinschaftliche Politik und die Gemeinschaft selbst.⁵⁴

Während der Vorbereitungen zu den Direktwahlen wurde die europapolitische Diskussion innerhalb der nationalen politischen Parteien stark intensiviert, der Informationsfluß verdichtete sich. Erwähnenswert ist auch, was bei der Kandidatenauswahl deutlich wurde, daß nämlich bemerkenswert viele Politiker ganz offensichtlich auf eine Karriere in diesem Rahmen setzen. Insgesamt ist im Vorfeld der Direktwahlen eine Intensivierung der europapolitischen Diskussion erfolgt, was ganz im Sinne der Politisierung⁵⁵ des Integrationsprozesses ist.

⁵⁴ W. Steffani (Parlamentarismus in den EG-Staaten und demokratisches Defizit der europäischen Institutionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 [1978] 233-253) bezeichnet es sogar als heutige „politische Grundfunktion“ des Parlaments, „auf entscheidende Weise an der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns und autoritativen Befehlens mitzuwirken“ (237).

⁵⁵ H. Kramer/R. Rummel (Hindernisse und Voraussetzungen für die Europäische Union, in: aus politik und Zeitgeschichte B 3 [1976]) erläutern dieses Politisierungs-Konzept und stellen es als Integrations-Strategie zur Diskussion.

Zur Politisierungs-Strategie gehören mehrere Elemente. Erstens die Einbeziehung politisch sensibler Materien. Damit ist gemeint, politische Grundsatzfragen - wie die Vorzeichen der politischen Ordnung; die Merkmale der Wirtschaftsordnung; Fragen der politischen Strategie, also das „Bündnis-Problem“, bei dem es um das Zusammengehen mit Kommunisten geht - bewußt aufzugreifen und kontrovers zu diskutieren: „Integration sollte nicht Verdrängung, sondern Annahme von Konflikten . . . sein.“⁵⁶ Zweitens die Ausweitung des Kreises derer, die Träger des Integrationsprozesses sind, über die Angehörigen der mit der EG-Materie befaßten nationalen und europäischen Administrationen hinaus. Drittens die Schaffung und Entwicklung einer transnationalen politischen Infrastruktur.

Politisierung muß keineswegs automatisch zu sofortigem Integrationsfortschritt führen; sie kann durchaus auch Barrieren aufbauen, Restriktionen sichtbar machen und integrationshemmende Kräfte mobilisieren. Dies wäre dann allerdings auch ein Indiz dafür, daß die Gemeinschaft, ihre Politik und Entwicklung nicht länger als irrelevant und nebensächlich angesehen und abgetan werden, sondern daß hier etwas auf dem Spiel steht, wofür - oder wogegen - sich zu engagieren lohnt.

Wenn wir das EG-Entscheidungsgefüge im weiteren Sinn betrachten, fällt der Blick auf ein neues Element: die sogenannte Dreierkonferenz.⁵⁷ Dabei handelt es sich um ein Phänomen, das wir in einer Reihe von Nationalstaaten seit unterschiedlich langer Zeit beobachten können:

⁵⁶ Kramer/Rummel, a. a. O. 11.

⁵⁷ Vgl. dazu H. Kramer, Die Rolle der Sozialpartner im Entscheidungssystem der EG, in: aus politik und Zeitgeschichte B 22 (1977).

der von den Regierungen betriebene Versuch einer mehr oder minder festen institutionalisierten Einbeziehung der großen Wirtschaftsverbände in einen Informations-, Diskussions- und gegebenenfalls auch Entscheidungskontext, in dem es um Fragen der gesamtwirtschaftlichen Steuerung und wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen angesichts härter werdender Verteilungskämpfe, zunehmender Arbeitslosigkeit und wachsenden internationalen Herausforderungen - insbesondere im Bereich der Ressourcen - geht. Die Erscheinungsformen dieses Phänomens sind, wo es vorkommt, unterschiedlich; in der Bundesrepublik Deutschland kann man die „Konzertierte Aktion“ dazu zählen. Es wird wissenschaftlich unter dem Begriff des „Neo-Korporatismus“ analysiert.⁵⁸

Sicher ist die Dreier-Konferenz über wirtschaftliche und soziale Fragen auf EG-Ebene, die erstmals 1975 zusammentrat, noch alles Andere als eine effiziente Steuerungsinstanz, die erfolgreich Probleme lösen könnte und würde. Aber es handelt sich um eine Ausweitung der am Entscheidungsprozeß förmlich Beteiligten. Gerade die neu hinzugetretenen Akteure haben damit die Möglichkeit der Artikulation von Erwartungen bezüglich des Outputs bzw. von Kritik an falscher oder fehlender Leistung.

Damit sind bereits Vorgänge angesprochen, denen in unserem Zusammenhang besondere Bedeutung zukommt und die bereits anlässlich der Erwähnung der sogenannten Politisierungs-Strategie erwähnt wurden: die Her-

⁵⁸ Vgl. dazu den von U. v. Alemann und R. G. Heinze herausgegebenen Sammelband „Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente“, Opladen 1979.

ausbildung einer transnationalen, also EG-weiten, politischen Infrastruktur, die - wie im nationalen politischen System - in erster Linie von Parteien und Interessengruppen gebildet wird.

Was die Parteien-Komponente betrifft, so haben sich in den Jahren 1974-1976 nationale Parteien des demokratischen Sozialismus (1974), der Liberalen (1976) und der Christlichen Demokraten (1976) zu EG-weiten Parteiorganisationen - sie werden als Parteibünde oder Parteiföderationen bezeichnet - zusammengeschlossen und damit ihre Absicht demonstriert, die bereits früher praktizierte internationale Kooperation untereinander organisatorisch zu straffen und sich eine gemeinsame programmatische Basis zu geben.⁵⁹ Sicher ist die politisch-programmatische Bandbreite der in den Bündnissen vertretenen nationalen Mitgliedsparteien groß und dementsprechend schwierig gestaltet sich der Versuch, die Bünde zu handlungsfähigen Parteiorganisationen auf EG-Ebene weiter zu entwickeln. Dennoch ist mit diesen Vorgängen ein Anfang gemacht, der im übrigen den Charakter der EG als sich entwickelndes politisches System unterstreicht und festigt. In dem Umfang, in dem sich ein Parteiengefüge auf EG-Ebene herausbildet, gewinnt die Gemeinschaft an demokratischer Qualität.

Die Interessenverbände haben sich zum großen Teil schon zu einem sehr frühen Zeitpunkt, also gleich nach Gründung der Gemeinschaft, transnational zusammengeschlossen. Daß dazu Verbandszusammenschlüsse der Landwirtschaft, des Handels und der großen Kapitalinteressen zählten, ist nicht allzu verwunderlich; konzentrierte

⁵⁹ Grundlegend zur Darstellung und Würdigung dieser Entwicklung ist die Arbeit von N. Gresch, Transnationale Parteienzusammenarbeit in der EG, Baden-Baden 1978.

sich die Gemeinschaftspolitik in der Phase der „negativen Integration“ doch auf Probleme, die zum Interessen- und Tätigkeitsbereich gerade dieser Verbände gehörten.⁶⁰ So erscheint es auch nur folgerichtig, daß bald nach Beginn der Phase der „positiven Integration“ der Europäische Gewerkschaftsbund (1973) als transnationaler Zusammenschluß der Arbeitnehmer-Organisationen konstituiert wurde.⁶¹ Das Engagement ausgesprochener Verbands-Repräsentanten als Kandidaten politischer Parteien bei den ersten Direktwahlen deutet darauf hin, daß die Verbände der EG-Ebene weiterhin hohe politische Bedeutung zuschreiben und daß sie ihre nationalen und transnationalen Aktivitäten eher zu intensivieren trachten.

Nicht vergessen werden darf in unserem Zusammenhang der Europäische Gerichtshof als eine Instanz, die durch ihre Rechtsprechung die Einhaltung der Regeln der EG als Rechtsgemeinschaft sichern will.⁶² Viele Urteile des Gerichtshofs betreffen den Marktbürger. Die Tätigkeit des EuGH zielt auf Rechtssicherheit und die Herrschaft des Rechts.

Seit Anfang/Mitte der siebziger Jahre wird - um zu einem weiteren Bereich zu kommen, der für unsere Argumentation einschlägig ist - im EG-Rahmen das Problem des Grundrechtsschutzes⁶³ von Politikern und Wis-

⁶⁰ Vgl. dazu B. Burkhardt/W. Schumann, Die transnationalen Verbandszusammenschlüsse der Landwirtschaft und des Handels, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1978) 200-214.

⁶¹ Vgl. dazu R. Steiert, Die Entwicklung transnationaler Strukturen der Gewerkschaftsbewegung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2 (1978) 215-232.

⁶² Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, a. a. O. 176-226.

⁶³ Die Ausführungen zu diesem Thema entsprechen im wesentlichen einzelnen Thesen des Verfassers für das im September 1978 im Rahmen des von J. Schwartländer (Tübingen) geleiteten Forschungs-

senschaftlern diskutiert.⁶⁴ Das Problem stellte sich, weil die Aktivitäten der Gemeinschaft zugenommen haben und dabei mehr und mehr auch individuelle Grundrechte tangiert wurden. Eine Lösung des Problems wird seither im Rahmen des Gemeinschaftsrechts gesucht, da ein ausschließlich nationaler Schutz individueller Grundrechte als auf Dauer mit der Fortentwicklung der Gemeinschaft unvereinbar angesehen wird.

Verschiedene Wege werden dabei diskutiert und angeboten. Da wäre zunächst die sogenannte „prätorische Lösung“, bei der auf die Rechtsprechung des EuGH gebaut wird. Dieser hat kontinuierlich unterstrichen, daß die Organe der Gemeinschaft an Grundrechte gebunden sind. Er war bei seiner Arbeit davon ausgegangen, daß das geschriebene Gemeinschaftsrecht der Ergänzung durch ungeschriebene Rechtsprinzipien bedürfe, die er aus dem Recht der Mitgliedstaaten sowie den für sie verbindlichen völkerrechtlichen Normen - wie etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention - zu gewinnen trachtete. Die Meinungen darüber, ob dieser Weg auch künftighin allein ausreicht, das gesetzte Ziel zu erreichen, sind geteilt.

Wenn noch für einen anderen Weg plädiert wird - nämlich, einen Grundrechtekatalog der EG zu beschließen -, so sicher nicht ausschließlich wegen dieses Zweifels. Gewichtiger ist der Umstand, daß sich die Funktion von Grundrechten nicht nur in der Abwehr gegen obrigkeitliche Eingriffe erschöpft, sondern daß sie öffentliche Ge-

projekts über „Menschenrechte“ durchgeführten Symposions, die er dort unter dem Thema „Menschenrechte in einem Souveränen' Europa. Zur Problematik von Verfassungsprinzipien der Europäischen Gemeinschaft“ (Hektographierte Fassung) vorgelegt hat.

⁶⁴ Vgl. z. B. den als Band 2 der Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. herausgegebenen Sammelband „Die Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft“, Baden-Baden 1978.

walt legitimieren und insofern politische Ordnungsfunktionen haben. Dieser Aspekt ist für die EG besonders relevant, wenn man sie als ein am Entstehen begriffenes und insofern der inhaltlichen Ausgestaltung bedürftiges politisches System auffaßt. Vergegenwärtigt man sich zudem die in den letzten Jahren allenthalben wirksam gewordene gesteigerte Grundrechtssensibilisierung der Menschen, dann wird die Forderung nach einem Grundrechtekatalog noch verständlicher.

Die Realisierung dieser Forderung stößt indessen auf enorme Schwierigkeiten, wobei das Erfordernis einer förmlichen Vertragsänderung durch Ratifizierung in allen EG-Mitgliedstaaten nur eine - die letzte - Hürde markiert. Die Hauptschwierigkeit liegt im gewandelten, oder besser gesagt: erweiterten Grundrechts-Verständnis, das neben klassischen Abwehrrechten auch demokratische Teilhaberechte und soziale Anspruchsrechte umfaßt. Solche demokratischen Teilhaberechte - z. B. wird die Gewährung des Kommunalwahlrechts an Ausländer diskutiert - würden unmittelbare Geltung haben, wenn sie normiert wären. Da die aktuellen Widerstände zu groß sind, ist bis auf weiteres an eine solche Normierung nicht zu denken. Noch viel schwieriger ist es mit sozialen Grundrechten, die den Charakter von Geboten haben, nämlich der Realisierung durch (wirtschafts- und gesellschafts-) politische Aktivitäten und Leistungen der öffentlichen Hand bedürfen. Vergegenwärtigt man sich die intensiv geführte ordnungspolitische Grundsatzdiskussion der letzten Jahre, wird man zunächst keinen Konsens erwarten können.

Dennoch ist die Tatsache einer intensiv geführten Diskussion um die Bedeutung von Grundrechten als Teil einer „Verfassung“ der EG in unserem Zusammenhang relevant, haben wir doch eingangs Grundrechte als ein

konstitutives Element von „Demokratie“ bezeichnet. Die Diskussion spiegelt das Bewußtsein von der Notwendigkeit der Weiterentwicklung der von der Gemeinschaft gebildeten Ordnung in Richtung auf mehr demokratische Substanz deutlich wider. Das Thema der Grundrechte wird von der europapolitischen Tagesordnung nicht mehr zu verdrängen sein.

Abschließend soll wenigstens stichwortartig von einem Aspekt die Rede sein, der in unserem Zusammenhang Beachtung verdient: die Vertretung des Demokratiegebots durch die Gemeinschaft nach außen. In den vergangenen Jahren wurde immer wieder deutlich erkennbar, daß die EG als eigenständiger Akteur in den internationalen Beziehungen auftritt. Und wenn sie sich auch selbst noch nicht als solcher versteht, von außen - also von Dritten - wird sie als eine solche Handlungseinheit perzipiert und angesprochen, nicht zuletzt auch mit Forderungen konfrontiert.

Es gibt Beispiele, daß die EG dabei das Demokratiegebots ihrem Handeln zugrunde gelegt hat.

- Bei der KSZE traten die neun EG-Staaten als eine Einheit auf und haben sich insbesondere bemüht, in der Frage des späteren Korb 3 zu „humanitären und anderen Fragen“ eine einheitliche Position zu vertreten. Dies ist ihnen, wie generell bestätigt wird, gut gelungen.⁶⁵
- Das mit Griechenland auf der Basis des 1962 abgeschlossenen Vertrags bestehende Assoziierungsverhältnis war während des Obristen-Regimes eingefroren

⁶⁵ Vgl. dazu als kurze Darstellung G. v. Groll, Die KSZE und die Europäische Gemeinschaft, in: J. Delbrück/N. Ropers/G. Zellentin (Hrsg.): Grünbuch zu den Folgewirkungen der KSZE, Köln 1977, 27-36.

worden. Nach Beendigung dieser Phase im Jahre 1974 bemühte sich die Gemeinschaft sehr schnell um eine Re-Aktivierung der Beziehungen. Für die positive Reaktion auf das griechische Beitritts-gesuch ist letztlich auch das Argument ausschlaggebend gewesen, die Sicherung der demokratischen Entwicklung Griechenlands stehe auf dem Spiel.⁶⁶ Dieses Argument, also politische Erwägungen, hat gleichermaßen bei der Behandlung des portugiesischen und spanischen Beitritts-gesuchs eine Hauptrolle gespielt.⁶⁷

- Es bleibt zu erwähnen, daß die EG-Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen über ein Lome II-Abkommen darauf gedrängt haben, die Gewährung von Leistungen mit der Gewährleistung von Menschenrechten in den entsprechenden Empfängerstaaten zu koppeln.

Wenn in dem oben vorweggenommenen Resümee die These vertreten wurde, daß man nicht mehr wie noch Anfang der siebziger Jahre pauschal und sehr entschieden von einem „demokratischen Defizit“ der Gemeinschaft sprechen könne, so ist dies nicht - wie die Einzelhinweise und -Überlegungen verständlich machen sollten - mit dem aktuellen Zustand der EG im Jahre 1980 zu begründen. Vielmehr stützt sich die These auf die Annahme, die sich aus dem Gesamtzusammenhang dieses Beitrages ergibt, daß in letzter Zeit Vorgänge in Gang gesetzt wurden, die als Reflex auf die für die Zeit vorher

⁶⁶ Vgl. zu diesem ganzen Komplex K.-H. Bück, Griechenland und die Europäische Gemeinschaft. Erwartungen und Probleme des Beitritts, Bonn 1978.

⁶⁷ Vgl. dazu H. v. d. Groeben, Die Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch den Beitritt der Länder Griechenland, Spanien und Portugal, Sonderband (Vorabdruck) der von H. v. d. Groeben und H. Möller hrsg. Reihe „Möglichkeiten und Grenzen einer Europäischen Union“, Baden-Baden 1979.

zutreffend als demokratisch defizitär zu qualifizierende Qualität der Gemeinschaft gemeint sind und verstanden werden müssen, sowie, daß diese Vorgänge Entwicklungen zu fördern versprechen, die eine Anreicherung der Gemeinschaft mit demokratischer Substanz erwarten lassen; auch wenn hochgesteckte, mit raschen Erfolgen rechnende Erwartungen, sicher fehl am Platze sind. Sasses Diktum „Eine Gemeinschaft - Neun Legitimitäten“ scheint revidiert werden zu müssen: es gibt Ansätze, daß der Gemeinschaft eigene demokratische Legitimität zuwachsen kann. Daß dies den Integrationsprozeß - gerade auch im Sinne von Ansätzen politikwissenschaftlicher Integrationstheorien - positiv beeinflussen würde, sei nur am Rande angemerkt.