

# Legitimationsdefizite der Europäischen Union

## Positionen und Wege der Demokratisierung

*Ingo Juchler*

### Einleitung<sup>1</sup>

Im Verlauf des Prozesses der europäischen Integration wurden von den zunächst sechs, nunmehr 15 Mitgliedstaaten stetig originär nationalstaatliche politische Kompetenzen auf das supranationale System der Europäischen Union übertragen. Im Verhältnis von Rechtsakten der nationalen Legislation zu europäischen Rechtsakten zeigt sich ein kontinuierlicher Bedeutungszuwachs europäischer Verregelungen und folglich eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz von den Mitgliedstaaten auf die Union (Beisheim et al. 1999: 327f.). Damit wurden und werden zusehends politische Entscheidungen der Kontrolle der nationalen Parlamente entzogen. Zugleich ist die parlamentarische Kontrolle auf der Ebene der Europäischen Union durch das Europäische Parlament aufgrund dessen defizitärer Kompetenzen nach wie vor unzureichend (vgl. Kohler-Koch 2000a: 33f.). Die zunehmende intergouvernementale Zusammenarbeit in den klassischen nationalstaatlichen Politikfeldern der Innen- und Rechtspolitik sowie der Außen- und Sicherheitspolitik auf EU-Ebene führt darüber hinaus zu einer durch die Regierungen der Nationalstaaten dominierten Politik, welche den Einfluss der nationalen Parlamente gleichfalls verringert (vgl. Benz 1998: 345).

Aus demokratietheoretischer Sicht wirft dieser politische Prozess die Frage nach der demokratischen Legitimität<sup>2</sup> der Europäischen Union auf. Der deutsche Gesetzgeber hatte vor dem Beitritt der Bundesrepublik zum Maastrichter Vertrag (1992) im Grundgesetz eine Struktursicherungsklausel eingeführt, wonach die Europäische Union „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist“ (GG Art. 23 Abs.1). Inwieweit das supranationale Gebilde der Europäischen Union diesen demokratischen Grundsätzen entspricht oder ob diesem nicht vielmehr ein „Demokratiedefizit“ zuzuschreiben ist, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Unstrittig ist hingegen die Auffassung, dass es sich bei der Europäischen Union um eine historisch präzedenzlose supranationale Konstruktion sui generis handelt (vgl. Di Fabio 2001: 8; Offe 1998: 99; und Jachtenfuchs 1997: 15ff.). Im Folgenden sollen zunächst unterschiedliche Positionen hinsichtlich der demokratischen Legitimität der europäischen Staatengemeinschaft dargelegt werden, wobei die Vielfalt der diesbezüglichen Einschätzungen in diesem

Rahmen nicht in Gänze, sondern nur in exemplarischer Auswahl vorgestellt werden kann.

## Positionen einer adäquaten demokratischen Legitimität

Vertreter der Position einer adäquaten demokratischen Legitimität der Europäischen Union beziehen sich vielfach auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union im Oktober 1993, nach dem die Ratifizierung des Vertrags von Maastricht in allen Staaten der Europäischen Gemeinschaft abgeschlossen wurde. Die Legitimation der Europäischen Union erfolgt danach durch die Rückkopplung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten. Hinzu tritt – „im Maße des Zusammenwachsens der europäischen Nationen zunehmend – innerhalb des institutionellen Gefüges der Europäischen Union die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament“ (BVerfGE 1994: 155).

Entsprechend stellt Winfried Kluth eine doppelt begründete demokratische Legitimität der Europäischen Union fest – „eine unitarische über die Unionsbürgerinnen und -bürger bzw. die Völker in den Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament, die sich mit abgestufter Intensität auf die Teilbereiche Rechtsetzung und die Einsetzung und Kontrolle der Kommission erstreckt, sowie eine pluralterritoriale, die durch die Vertreter der Regierungen im Rat vermittelt wird“ (Kluth 1995: 87). In die gleiche Stoßrichtung argumentiert Udo Di Fabio: Die Europäische Union lebe als politische Verbindung eigener Art „von dem Legitimationsstrom aus den Mitgliedstaaten und aus der eigenen Legitimationsquelle der Direktwahl zum Parlament“ (Di Fabio 2001: 8).

Die Einschätzung der beiden Verfassungsrechtler zur Frage der demokratischen Legitimität wird von dem Politikwissenschaftler Jean-Louis Quermonne geteilt, der im Auftrag der französischen Regierung einen Bericht zur mittel- und langfristigen politischen und institutionellen Zukunft der Europäischen Union erstellte. Danach müsse die Legitimität der Organe und Gremien in der Union aus zwei Quellen geschöpft werden – „den demokratischen Staaten, aus denen sie gebildet ist, und deren Teilnahme an der europäischen Exekutive nicht außer Acht gelassen werden kann, sowie aus den Staatsvölkern, auf die sich die Kommission immer mehr berufen können müsste aufgrund ihrer Investitur durch das nach allgemeinem Wahlrecht gewählte Europäische Parlament“ (Quermonne 2000: 82).

Im Hinblick auf die Reform der europäischen Institutionen benennt Quermonne allerdings insbesondere funktionale Gründe. Die Institutionen müssten für die Erweiterung der Union um die mittel- und osteuropäischen Staaten sowie für die Vertiefung der Integration reformiert werden, eine etwaige Reform des Europäischen Parlaments zur Stärkung der von den Unionsbürgerinnen und -bürgern direkt gewählten Legislative im Verhältnis zu Rat und Kommission wird in dem Bericht nicht in Erwägung gezogen.

Der hier angesprochenen Funktionalität des supranationalen Systems ist unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ein Beitrag zur demokratischen Legitimität der Europäischen Union nicht abzuspüren. Im Rahmen der Policy-Output-

Forschung hat sich insbesondere Fritz W. Scharpf – in Anlehnung an die Legitimation von Herrschaft durch Abraham Lincolns Trias des *government of the people, by the people and for the people* – mit der Fähigkeit der Europäischen Union zur Problemlösung auseinandergesetzt. Die „Herrschaft für das Volk“ leitet danach Legitimität von der Fähigkeit der europäischen Institutionen zur Lösung von Problemen ab (vgl. Scharpf 1999: 20ff. und 1998: 88ff.). Die output-orientierte Legitimität muss allerdings auf institutionellen Normen und Mechanismen beruhen, die zum einem dem Zweck der Verhinderung des Missbrauchs öffentlicher Macht, zum anderen einer effektiven Problemlösung dienen. Hier erkennt Scharpf die Grenzen der Legitimität der Europäischen Union: Da auf europäischer Ebene die Mechanismen der Entscheidungsfindung durch Experten (in der Kommission) und intergouvernementale Verhandlungen (im Rat) vorherrschten, fehle die „subsidiäre Interventionskompetenz einer vom Wähler majoritär legitimierten Legislative“ (Scharpf 1999: 29).

Die als nicht hinreichend ausgebildet befundene europäische Legislative stellt denn auch den Ausgangspunkt der Argumentation von Vertretern der These dar, wonach es der Europäischen Union an demokratischer Legitimität mangelt.

### Positionen einer defizitären demokratischen Legitimität

Die Verlagerung von originär nationalstaatlichen Kompetenzen auf die europäische Ebene im Zuge des Integrationsprozesses geht mit einer Verschiebung der Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive zugunsten letzterer einher. Eine zunehmende Zahl von Politikbereichen wird somit der nationalstaatlichen demokratisch-parlamentarischen Kontrolle entzogen. Beate Kohler-Koch kommt deshalb zu dem Schluss, dass die Bündelung von staatlicher Handlungskompetenz auf der europäischen Ebene einen eindeutigen „Entdemokratisierungseffekt“ habe (Kohler-Koch 2000: 190). Das demokratische Prinzip kommt zwar weiterhin in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zur Geltung, doch diesen schwinden die Entscheidungsbefugnisse; „die Entscheidungsbefugnisse wachsen der Europäischen Gemeinschaft zu, dort ist aber das Demokratieprinzip schwach ausgebildet“. Diese „demokratische Kluft“ bewirkt mithin einen wachsenden Bedarf nach einer „eigenen, von den Regierungen der Mitgliedstaaten unabgeleiteten demokratischen Legitimation der europäischen Politik“ (Grimm 1995: 34).

Den Hintergrund dieser Feststellung bildet der Umstand, dass das Europäische Parlament seit seiner ersten Direktwahl 1979 zwar eine unmittelbare demokratische Legitimität besitzt, seine Kompetenzen als Legislative und als demokratisches Kontrollorgan gegenüber den Institutionen Rat und Kommission jedoch noch nicht hinreichend ausgebildet sind. Die defizitären Kompetenzen des Europäischen Parlaments werden von den Unionsbürgerinnen und -bürgern ebenfalls wahrgenommen, und die niedrige Beteiligungsquote für die Wahlen zum Europäischen Parlament bilden, so Peter Graf Kielmansegg, mithin einen Ausdruck für die Überzeugung, dass diese bedeutungslos weil folgenlos seien (vgl. Kielmansegg 1996: 49f.). Entsprechend schwach ausgeprägt muss auch die Wählerbindung des Europäischen Parlaments eingeschätzt werden.

Die unzureichende Akzeptanz des Europäischen Parlaments als demokratische Vermittlungsinstanz bei der Unionsbürgerschaft verweist indes auf ein grundlegendes Defizit der demokratischen Legitimität des europäischen Staatengebildes: die Ermangelung eines europäischen Volkes. Das demokratische Prinzip, wonach alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, fordert, dass die „Wahrnehmung staatlicher Aufgaben und die Ausübung staatlicher Befugnisse auf das Staatsvolk zurückgeführt und dem Staatsvolk gegenüber verantwortet werden kann“ (Badura 1996: 236). Die Selbstregierung und Selbstbestimmung des Volkes macht den Gehalt des Demokratieprinzips aus, und erst die Beteiligung der Entscheidungsunterworfenen an den verbindlichen kollektiven Entscheidungen stellt die Legitimität und Akzeptanz dieser Entscheidungen sicher. Otfried Höffe benennt deshalb die Normierung der Politik im Übergang der Legitimation der Herrschaft „von Gottes Gnaden“ zu „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“ als „kopernikanische Wende“ in der Politik. Diese Politiklegitimation stellt hiernach die erste Dimension der politischen Moral dar (vgl. Höffe 1991: 307f.).

Das dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechende Postulat der Identität von Gesetzgebern und Gesetzesunterworfenen setzt allerdings die weitgehende Homogenität des Demos voraus. Allein durch diese Homogenität erhält der in demokratischen Verfassungsstaaten übliche Entscheidungsmodus der Mehrheitsregel Legitimität. Eine „Wir-Identität“, so Fritz W. Scharpf, stellt die notwendige Voraussetzung der demokratischen Legitimität dar, weil erst diese der „unterlegenen Minderheit ermöglicht, das Mehrheitsvotum nicht als Fremdherrschaft, sondern als kollektive Selbstbestimmung zu verstehen“ (Scharpf 1998a: 154f.). In der Europäischen Union ist allerdings noch keine gemeinsame Identität auf breiter Basis entwickelt worden – „For the present, a European identity is a vanguard phenomenon“ (Duchesse/Frogner 1995: 223). Das Fehlen einer europäischen Wir-Identität bzw. eines „Wir-Bewusstseins“ (Böckenförde 1999: 110) bildet mithin das strukturelle Defizit der demokratischen Legitimität des europäischen Staatengebildes.

Die Basis für das Entstehen einer europäischen „Wir-Identität“ bzw. einer europäischen politischen Öffentlichkeit stellt die Herausbildung eines europäischen Kommunikationssystems dar. Als Hemmschuh dieser Entwicklung erweist sich als Nichtvorhandensein einer europäischen lingua franca. Diese Sprachbarriere – derzeit werden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union neun (Amts-)Sprachen gesprochen, nach der Osterweiterung werden es zwölf oder mehr sein –, erschwert die Entwicklung europäischer Medien, aber auch europäischer Parteien und Interessenverbände erheblich, sie sind bislang noch nicht vorhanden. Damit kann auch keine gemeinsame europäische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger entstehen, denn diese ist auf das Vorhandensein eines europäischen Kommunikationssystems für die Artikulation von Interessen und den Austausch von Meinungen angewiesen. Mithin sind am politischen Prozess der Europäischen Union ausschließlich die „Funktionselemente“ der nationalen politischen Gesellschaften und die „Eurokraten“ selbst beteiligt – das europäische politische System, so Michael Th. Greven, ist „in seiner realen Mitgliedschaft und als Kommunikationsgemeinschaft außerordentlich elitär“ (Greven 1998: 265).

Eine lebendige Öffentlichkeit gehört allerdings zu den Funktionsbedingungen der Demokratie, und ohne eine gemeinsame Öffentlichkeit kann Europa kein kollektives Identitätsbewusstsein bilden. Dieses stellt jedoch für eine normative De-

mokratievorstellung eine *conditio sine qua non* dar: Erst eine ausgebildete kollektive Identität legitimiert die Anwendung der Mehrheitsregel und gewährleistet das Bestehen politischer Krisen.

## Zur grundsätzlichen Demokratiefähigkeit der Europäischen Union

Mithin scheinen sich bei der Analyse des gegenwärtigen Standes der demokratischen Legitimität der Europäischen Union normative Abgründe aufzutun. Das bittere Bonmot von Claus Offe (1996: 145), wonach die Europäische Union, wäre sie ein Staat, wegen des mangelnden demokratischen Gehalts ihrer Verfassung nicht dazu qualifiziert wäre, Mitglied der Europäischen Union zu werden, hat anscheinend nichts an ihrer Aktualität eingebüßt und vermag offensichtlich auch für die mittelbare Zukunft Geltung zu beanspruchen. Indes müssen bei einer kritischen Auseinandersetzung mit dem Ist-Zustand der demokratischen Legitimität der Europäischen Union zwei Aspekte in Erwägung gezogen werden, die das augenscheinlich apodiktische Urteil über das normative Defizit des europäischen Staatengebildes relativieren.

Zunächst ist hier die Frage nach der normativen Messlatte zu stellen, die an die demokratische Legitimität der Europäischen Union angelegt wird. Originär in den einzelnen nationalstaatlichen Demokratien entwickelt, bilden diese demokratischen Prinzipien die Folie, vor deren Hintergrund nun auch die supranationalen europäischen Institutionen Bestand haben sollen. Eingedenk des oben dargelegten Umstands, dass es sich bei dem europäischen Staatengebilde um ein System *sui generis* handelt, erscheint der nationalstaatlich geprägte normative Maßstab allerdings als fragwürdig, zumindest, wenn er in Reinform auf die Europäische Union übertragen werden soll. Neuere Modelle zur Demokratisierung der Europäischen Union tragen dem eigentümlichen Mehrebenensystem der Europäischen Union jedoch bereits Rechnung und bemühen sich um eine differenzierte Betrachtungsweise (vgl. Benz 1998: 345 ff).

Ein Gleiches gilt für die Forderung eines europäischen *Demos* als Grundlage einer europäischen Öffentlichkeit nach nationalstaatlichem Vorbild. Im historischen Kontext des kurzlebigen deutsch-französischen Verständigungsprozesses Ende der 1920-er Jahre hatte sich Arnold Bergstraesser skeptisch zu der Frage geäußert, ob der „*casus foederis*“ für ganz Europa im Sinne einer politischen Möglichkeit überhaupt gegeben sei. Die europäischen Staaten erschienen Bergstraesser hierfür als nicht homogen genug, weder in politischer noch in geistiger Hinsicht (Bergstraesser 1930: 86).

Die heutige Europäische Union baut jedoch auf einem gemeinsamen Wertefundament, das in Artikel 6 des Amsterdamer Vertrags seinen ersten konstitutionellen Ausdruck und in der Charta der Grundrechte seine Erweiterung und Konkretisierung fand.<sup>3</sup> Eine normative Basis für die Heranbildung eines gemeinsamen europäischen Bewusstseins bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern wie auch der Anspruch zur demokratischen Ausgestaltung des europäischen Institutionengefüges ist also durchaus gegeben. Darüber hinaus wird die Heterogenität der europäischen Staaten heute nicht länger als Hürde für den europäischen Einigungsprozess erachtet. Vielmehr gilt nun der *Topos* von der *Einheit in der Vielfalt* als spezifisches ge-

schichtlich-kulturelles Charakteristikum der Europäer, welches dem wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Fortschritt Europas nicht abträglich sondern förderlich ist. Die Bildung eines europäischen Demos im Sinne einer „politischen und kulturellen Identität der Europäer“ erscheint somit als reale Möglichkeit. Diese europäische Identität dürfte die „Besonderheiten und Identitäten der vorhandenen Völker“ allerdings nicht ersetzen, sondern müsste diese als „fortbestehende selbständige Teile, die den eigenen Wurzelboden darstellen“, in sich begreifen (Böckenförde 1999: 93) – als Einheit in der Vielfalt.

Eine realistische Einschätzung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union stellt des Weiteren insbesondere auch die historische Genese des Integrationsprozesses in Rechnung. Die kollektiven Identitäten der europäischen Nationalstaaten stellen keine „natürlichen“ sondern „künstliche“ Phänomene dar, die sich im Verlauf von Jahrhunderten herausbildeten. Entsprechend sind die Jahrzehnte der Genese der europäischen Integration kein hinreichendes Zeitmaß für die Entwicklung einer europäischen Identität (vgl. Kielmansegg 1996: 55).

Des Gleichen gilt für die demokratische Repräsentationsinstanz der Unionsbürgerinnen und -bürger, das Europäische Parlament. Die Zeitspanne von der ersten Direktwahl der europäischen Parlamentarier 1979 bis heute ist in geschichtlicher Dimension ausgesprochen kurz, insbesondere, wenn man sie mit derjenigen ins Verhältnis setzt, die in den europäischen Nationalstaaten zur Herausbildung demokratischer Strukturen benötigt wurde. Das Ausmaß der vom Europäischen Parlament bereits ausgeübten legislativen Rechte ist vor diesem Hintergrund durchaus anerkennenswert, wenn diese auch für die weitere Entwicklung der Vermittlung demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament noch gegenüber Rat und Kommission ausgebaut werden müssen. Die alte Erfahrung, wonach Repräsentativkörperschaften im Laufe der Zeit die ihnen gebührenden Mitwirkungsrechte erstreiten, gibt auch für die europäische Ebene weiterhin Anlass zu Optimismus (vgl. Würtenberger 1996: 100).

Die Europäische Union ist mithin durchaus demokratiefähig, wenn auch im Hinblick auf ihre demokratische Legitimität derzeit noch Defizite zu verzeichnen sind. Diese erweisen sich jedoch im Rahmen einer realistischen Betrachtung grundsätzlich als behebbbar.

## Zukunftsmusik – ein Vorschlag zur weiteren Demokratisierung der Europäischen Union

Innerhalb der Politikwissenschaft werden derzeit vor dem Hintergrund der Frage nach der demokratischen Legitimität der Europäischen Union unterschiedliche Modelle für institutionelle Reformen des supranationalen Staatengebildes sowie zum Abbau des demokratischen Defizits der Union intensiv und kontrovers diskutiert. Aus der Fülle der Vorschläge zur künftigen demokratischen Ausgestaltung der Europäischen Union<sup>4</sup> soll hier lediglich eine – wie mir scheint in mittelbarer Zukunft realisierbare – Überlegung von Heidrun Abromeit zur Verbesserung der demokratischen Legitimität der Europäischen Union kurz vorgestellt werden. Dieser Vorschlag von Abromeit ist unabhängig von der offenen künftigen tatsächlichen Aus-

gestaltung der europäischen Institutionen und ihrer Relationen von demokratietheoretischem Belang, stellt allerdings hohe Ansprüche an die politischen Kompetenzen der Unionsbürgerinnen und -bürger.

Den Ausgangspunkt von Abromeits Modell zur Demokratisierung des Entscheidungsprozesses der Europäischen Union (vgl. Abromeit 1997, 1998, 1999 und 2000) bildet die oben bereits dargelegte Prämisse der Volkssouveränität, wonach bei deren Konkretisierung das Kongruenz-Prinzip von Entscheidungsbeteiligten und Normadressaten auch bei den multiplen Demoi der Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewahrt werden muss. Die „Selbstgesetzgebung“ durch die zusammengesetzte Unionsbürgerschaft vermittelt direktdemokratischer Abstimmungen ist jedoch demokratietheoretisch nicht legitim, da auf diese Weise interessierten Minderheiten die Möglichkeit eröffnet würde, „der (ggf. lethargischen oder auch nur arglosen) Gesamtheit eine spezielle Politik aufzuzwingen“ (Abromeit 1999: 34). Zur Wahrung des Prinzips der Volkssouveränität tritt Abromeit gleichwohl für die Einführung direktdemokratischer Selbstbestimmungsrechte der Unionsbürgerinnen und -bürger ein – in Gestalt von Vetorechten. Erfolgreiche direktdemokratische Vetos sollten die betreffenden gesamteuropäischen Regelungen effektiv blockieren können.

Dabei unterscheidet Abromeit zwischen regionalen und sektoralen, also auf bestimmte Politikbereiche bezogene, Vetos. „Alle Regionen“, so Abromeit, „die über Autonomiestatus verfügen, hätten stets dann ein Vetorecht, wenn europäische Entscheidungen in diesen Autonomiebereich eingreifen (d.h. in Kompetenzfragen)“. Schwieriger gestaltet sich die Grenzziehung bei sektoralen Einheiten, weshalb Abromeit hier als Abgrenzungskriterium das der „gemeinsamen Interessen“ und der „geteilten Risiken“ bestimmt. Letztlich sollten an Abstimmungen über Sachfragen vorrangig diejenigen partizipieren, die in der betreffenden Angelegenheit hinreichend intensive Präferenzen haben. Abromeit kommt deshalb zu dem Schluss: „Wenn man tatsächlich davon ausgehen kann, dass sich an einem Sach-Referendum alle Interessierten und Betroffenen beteiligen, und zwar im Ausmaß ihrer Betroffenheit, und die Gleichgültigen fernbleiben, dann ist das sogenannte fakultative Referendum das perfekte, flexible, und vermutlich überdies einzige Instrument, das es den variablen sektoralen Demoi erlaubt, ihr politisches Selbstbestimmungsrecht wahrzunehmen, und das es zugleich ermöglicht, die Kongruenzbedingung annäherungsweise zu realisieren.“ (ebenda: 31) Das System der direktdemokratischen Vetorechte ist schließlich nach Abromeit zu ergänzen durch ein obligatorisches Referendum bei jedem neuen Vertragsschritt. Für die Ratifizierung des neuen Vertrags sollte nach Abromeit eine Mehrheit in jedem Mitgliedsland erforderlich sein. Dieses Modell direktdemokratischer Instrumente läuft mithin faktisch auf „Politik-Blockaden“ hinaus. Der Unionsbürger erscheint als „reaktiver“ Souverän, und die Kongruenz-Bedingung ist mithin auf der Ebene der Europäischen Union nur negativ zu erfüllen – „durch die Widerspruchsmöglichkeit der *Auch*-Betroffenen“ (ebenda: 36).

Die etwaige Durchführung europapolitischer Referenden setzt allerdings politisch kompetente Unionsbürgerinnen und -bürger voraus. Die Erreichung dieses normativen Leitziels kann zum einen durch die Politik selbst gefördert werden, indem die politischen Verfahren und Entscheidungsprozesse weitestgehend transparent und durch die Medien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Robert A. Dahl unterbreitete in diesem Zusammenhang folgenden Vorschlag: „In order for citizens to be informed, political and communication elites would need to

engage in public debate and discussion of the alternatives in ways that would engage the attention and emotions of the public. To insure public debate, it would be necessary to create an international equivalent to national political competition by parties and individuals seeking office.” (Dahl 1999: 31) Zum anderen stellt die Vermittlung europapolitischer Kompetenzen eine Aufgabe der Schulen und insbesondere des Faches Gemeinschaftskunde dar.

## Ausblick

Der Weg zur demokratischen Legitimität der europäischen Staatengemeinschaft setzt die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger selbst voraus. Eine demokratische Europäische Union muss, so Michael Th. Greven, ihren Ausgangspunkt bei dem „politischen Engagement einer bürgerlichen Demokratiebewegung“ nehmen (Greven 1998: 268). Der normative Kern dieser Bürgerbewegung könnte eine politische Debatte um die künftige Verfassung Europas bilden. Eine Verfassungsdebatte wäre nach Ansicht des früheren Kommissionschefs Jacques Delors in der Lage, den Weg für eine europäische Öffentlichkeit zu ebnen und zu einem „Lehrstück in Sachen Demokratie“ zu werden (vgl. Delors 2001: 3). In verwandter Weise spricht Jürgen Habermas einer europäischen Verfassung einen „gewissermaßen katalysatorischen Effekt“ zu, der das Erreichen von drei funktionalen Erfordernissen einer demokratisch verfassten Europäischen Union beschleunigen könnte – „erstens die Notwendigkeit einer europäischen Bürgergesellschaft; zweitens die Konstruktion einer europaweiten politischen Öffentlichkeit; und drittens die Schaffung einer politischen Kultur, die von allen EU-Bürgern geteilt werden kann“ (Habermas 2001: 7).

Des Weiteren würde im Kontext einer Verfassungsdebatte neben der Ausgestaltung des künftigen Verhältnisses der europäischen Organe zueinander unweigerlich auch die Frage der Finalität des europäischen Vergemeinschaftungsprozesses insgesamt thematisiert werden. Dabei könnten die derzeit von Seiten der Politik vorgestellten Konzepte und Visionen zur Beziehung zwischen europäischer Einigung und Nationalstaat von einer politisch aufgeklärten europäischen Öffentlichkeit begleitet und inspiriert werden.

Die von Delors, Habermas und anderen geforderte Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit ist indes vor allem von einer Europäisierung der nationalen *medialen* Öffentlichkeiten abhängig. Die personalen Ressourcen hierzu in Gestalt von in Brüssel akkreditierten Journalisten zur europäischen Berichterstattung sind seit Ende der 1980-er Jahre kontinuierlich angestiegen, wodurch sich die infrastrukturellen Bedingungen der Medien für eine Berichterstattung über Europa deutlich verbessert haben. Darüber hinaus sind auch auf Seiten des Publikums die entsprechenden Ressourcen des Zugangs zu den Medien gegeben, denn die Versorgungsdichte mit Fernsehern, Radios und Zeitungen ist hervorragend (Gerhards 2002). Die Aufmerksamkeit des Publikums für europäische Themen, so Jürgen Gerhards in seinen Ausführungen zu Perspektiven der Veränderung des Öffentlichkeitsdefizits der Europäischen Union, hängt allerdings von den Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger auf die europäische Politik ab. So war die öf-

fentliche Debatte über Europa in den Momenten groß, in denen die Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger über europäische Angelegenheiten (wie etwa bei den Referenden in einigen Mitgliedstaaten zum Maastrichter Vertrag) groß waren. Eine Erweiterung der unmittelbaren Entscheidungsmacht der Bürgerinnen und Bürger – durch direkte Wahlen oder eine Stärkung des Europäischen Parlaments – zwingt deshalb, so Gerhards weiter, die politischen Akteure zur Legitimation ihrer Handlungsoptionen, wodurch die öffentliche Debatte zu Europa in Gang gesetzt würde (Gerhards 2002).

Eine Ausdehnung der demokratischen Entscheidungsmöglichkeiten der Unionsbürgerinnen und -bürger könnte weiterhin mit der oben angeführten Verfassungsdebatte in der Europäischen Union verknüpft werden. Philippe C. Schmitter schlägt hierzu eine gestufte Abfolge von Referenden über eine europäische Verfassung in allen Mitgliedstaaten vor, die mit einer Debatte über konkurrierende Vorschläge zur künftigen verfassungsrechtlichen Ausgestaltung der Union einhergehen sollte. Diese Verfassungsdebatte mit der letztlichen Entscheidungsoption des Souveräns über deren inhaltliche Konstituenten würde somit zur Schaffung einer distinkten „European public sphere“ beitragen, und die europäischen Bürgerinnen und Bürger könnten erkennen, dass ihre Bemühungen in dieser Debatte zu politisch wirkmächtigen Entscheidungen führten (Schmitter 2000: 121 ff.).

Die erweiterte Durchführung von Wahlen und Referenden wäre schließlich auch ein adäquates Mittel, der derzeit noch geringen „Öffentlichkeitsneigung der Akteure des Zentrums“ der Europäischen Union – insbesondere in der Kommission – entgegenzuwirken, da diese in der Folge für sich und ihre Themen und in Konkurrenz zu anderen Akteuren vor den Unionsbürgerinnen und -bürgern öffentlich werben müssten (Gerhards 2002). Das Öffentlichkeitsdefizit der Europäischen Union ist folglich mit deren Demokratiedefizit gekoppelt. Eine normative Debatte über die künftige Verfassung der Union mit entsprechenden Beteiligungs- und Entscheidungsmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger erscheint heute als veritable Möglichkeit zur Generierung demokratischer Legitimität für die europäische Staatengemeinschaft.

## Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf meinem Vortrag im Rahmen der Europawoche, gehalten am 10. Mai 2001 an der Pädagogischen Hochschule Karlsruhe.
- 2 Legitimität wird hier als Zustand der Rechtmäßigkeit verstanden, während Legitimation den Prozess bezeichnet, durch den Legitimität erzeugt wird.
- 3 Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union besagt: „Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.“ Vertrag von Amsterdam. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen, hrsg. v. Thomas Läufer, Bonn 1999, S. 22; zur Charta der Grundrechte siehe Entwurf der Grundrechtecharta der Europäischen Union, vorgelegt am 2. Oktober 2000 in Brüssel, in: *Internationale Politik* 2001 (2), S. 60-68.
- 4 Für weitere Vorschläge siehe beispielsweise Zürn 1996: 47ff.; Schmalz-Bruns 1997: 74ff.; und Schmitter 2000.

## Literatur

- Abromeit, Heidrun 1997: Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 109-123.
- Abromeit, Heidrun 1998: Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity, New York.
- Abromeit, Heidrun 1999: Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften, in: Hauke Brunkhorst/Peter Niesen (Hrsg.): Das Recht der Republik, Frankfurt/M., S. 17-36.
- Abromeit, Heidrun 2000: Mögliche Antworten auf Demokratiedefizite in der Europäischen Union, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.): Direkte Demokratie. Beiträge auf dem 3. Speyerer Demokratieforum vom 27. bis 29. Oktober 1999 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, S. 187-198.
- Badura, Peter <sup>2</sup>1996: Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, München.
- Beisheim, Marianne/Dreher, Sabine/Walter, Gregor/Zangl, Bernhard/Zürn, Michael 1999: Im Zeitalter der Globalisierung? Thesen und Daten zur gesellschaftlichen und politischen Denationalisierung, Baden-Baden.
- Benz, Arthur 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (= PVS-Sonderheft 29), Opladen/Wiesbaden, S. 345-368.
- Bergstraesser, Arnold 1930: Sinn und Grenzen der Verständigung zwischen Nationen, München/Leipzig.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang 1999: Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie, Frankfurt/M.
- Bundesverfassungsgericht 1994: Urteil vom 12. Oktober 1993. Maastricht-Vertrag, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Band 89, Tübingen, S. 155-213.
- Dahl, Robert A. 1999: Can International Organizations Be Democratic? A Skeptic's View, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hrsg.): Democracy's Edges, Cambridge, S. 19-36.
- Delors, Jacques 2001: In: „Gebt Europa eine Verfassung“. ZEIT-Gespräch mit Jacques Delors und Václav Havel, in: Die Zeit, 1.2.2001, S. 3.
- Di Fabio, Udo 2001: Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich? Die Spannung zwischen Unionsgewalt und Souveränität der Mitgliedstaaten ist kein Hindernis für die Einheit Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2. Februar 2001, S. 8.
- Duchesne, Sophie/Frogner, André-Paul 1995: Is there a European Identity?, in: Oskar Niedermayer/Richard Sinnott (Hrsg.): Public Opinion and Internationalized Governance, Oxford, S. 193-226.
- Entwurf der Grundrechtecharta der Europäischen Union, vorgelegt am 2. Oktober 2000 in Brüssel, in: Internationale Politik 2001 (2), S. 60-68.
- Gerhards, Jürgen 2002: Das Öffentlichkeitsdefizit der EU im Horizont normativer Öffentlichkeitstheorien, in: Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig (Hrsg.): Transnationale Öffentlichkeiten und Identitäten im 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. (im Erscheinen).
- Greven, Michael Th. 1998: Mitgliedschaft, Grenzen und politische Räume: Problemdimensionen der Demokratisierung der Europäischen Union, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen (= PVS-Sonderheft 29), Opladen/Wiesbaden, S. 249-270.
- Grimm, Dieter 1995: Braucht Europa eine Verfassung?, München.
- Habermas, Jürgen 2001: Warum braucht Europa eine Verfassung? Nur als politisches Gemeinwesen kann der Kontinent seine in Gefahr geratene Kultur und Lebensform verteidigen, in: Die Zeit, 28.6.2001, S. 7.
- Höffe, Otfried 1991: Eine entmoralisierte Moral: Zur Ethik der modernen Politik, in: Politische Vierteljahresschrift 32, S. 302-316.
- Jachtenfuchs, Markus 1997: Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 15-35.

- Kielmansegg, Peter Graf 1996: Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 47-71.
- Kluth, Winfried 1995: Die demokratische Legitimation der europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin.
- Kohler-Koch, Beate 2000: Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive, in: *integration* 23 (3), S. 185-197.
- Kohler-Koch, Beate 2000a: Regieren in der Europäischen Union. Auf der Suche nach demokratischer Legitimität, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 6/2000, S. 30-38.
- Offe, Claus 1996: Bewährungsproben – Über einige Beweislasten bei der Verteidigung der liberalen Demokratie, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): *Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, S. 141-157.
- Offe, Claus 1998: Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/M./New York, S. 99-136.
- Quermonne, Jean-Louis 2000: Die Europäische Union auf der Suche nach legitimen und effizienten Institutionen, in: *integration* 23 (2), S. 81-88.
- Scharpf, Fritz W. 1998: Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Michael Th. Greven (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, S. 81-103.
- Scharpf, Fritz W. 1998a: Demokratie in der transnationalen Politik, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt/M./New York 1998, S. 151-174.
- Scharpf, Fritz W. 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt/New York.
- Schmalz-Bruns, Rainer 1997: Bürgergesellschaftliche Politik – ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union?, in: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang?*, Baden-Baden, S. 63-89.
- Schmitter, Philippe C. 2000: *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?*, Lanham.
- Vertrag von Amsterdam. *Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages mit den deutschen Begleitgesetzen*, hrsg. v. Thomas Läufer, Bonn 1999.
- Würtenberger, Thomas 1996: Repräsentative und plebiszitäre Elemente in der deutschen Verfassungsgeschichte, in: Günther Rüter (Hrsg.): *Repräsentative und plebiszitäre Demokratie – eine Alternative? Grundlagen, Vergleiche, Perspektiven*, Baden-Baden, S. 95-117.
- Zürn, Michael 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: *Politische Vierteljahresschrift* 37, Heft 1, S. 27-55.

