



## IWE – WORKING PAPER SERIES



ÖSTERREICHISCHE AKADEMIE DER WISSENSCHAFTEN  
FORSCHUNGSSTELLE FÜR INSTITUTIONELLEN WANDEL  
UND EUROPÄISCHE INTEGRATION – IWE  
BÄCKERSTRASSE 13/2.STOCK  
A-1010 WIEN

DER RISS IM VORHANG

SONJA PUNTSCHER RIEKMANN

No.: 11, JULI 2000

## **Der Riss im Vorhang**

Über die Notwendigkeit einer neuen Legitimitätsgrundlage für die Europäische Union

Sonja Puntcher Riekman

*Je größer eine Gemeinschaft ist, vorausgesetzt  
ihre Ausdehnung hält sich in praktikablen Grenzen,  
um so besser geeignet ist sie für die Selbstregierung.  
Madison, 51. Federalist-Artikel*

### **I. Einleitung**

Für eine kurze historische Epoche scheinen die europäischen Bürger und Bürgerinnen “diesseits” des Eisernen Vorhanges in der besten aller Welten gelebt zu haben. Von den frühen fünfziger bis in die späten achtziger Jahre konnte wesentlich von Fortschritten berichtet werden: von der Verbannung des Krieges, von ökonomischem Wachstum und sozialem Frieden, von stabilen Demokratien und, nicht zuletzt, vom “immer engeren Zusammenschluß” einer wachsenden Zahl von Staaten in einer Gemeinschaft, die zum höheren Garanten von Sicherheit und Wohlstand werden sollte. “Europa” war nach den Debakeln der ersten Hälfte des Jahrhunderts wieder zur Chiffre für Zivilisationsfortschritt geworden.

Nur kleine Minderheiten versagten dem europäischen Integrationsprojekt ihre Zustimmung. Legitimitätsprobleme moderner Demokratien wurden im Rahmen des Nationalstaates debattiert und an dessen Institutionen abgehandelt.<sup>1</sup> Das neue institutionelle Arrangement der supranationalen Gemeinschaft blieb von demokratietheoretischen Analysen zunächst weitgehend verschont. Im Schatten des Kalten Krieges und der Teilung des Kontinents durch den Eisernen Vorhang war die westeuropäische Gemeinschaft zur komfortablen Monade geworden. Doch dann riß der Vorhang und alles wurde anders. An der Kontingenz der Geschichte zerbrach die Illusion der “ewigen Ruhe” und riß zugleich jener Schleier des Unwissens, der über dem Projekt der europäischen Integration lag. Die “Öffnung des Ostens” gerät zum Lackmустest für das europäische Modell der sozialen Marktwirtschaft und für die europäische Demokratie. Und dies aus zweifachem Grunde: Der Zusammenbruch des Sowjetimperiums verändert die geopolitische Situation des Kontinents und zwingt die Europäische Union sich ihrerseits zu öffnen für die Aufnahme zentral- und osteuropäischer Staaten. Das in demokratiepolitischer Hinsicht immer schon problematische Institutionengefüge der Union wird bei einer Ausweitung auf 20 und mehr Staaten auch aus Effizienzgründen unhaltbar. Doch jede Veränderung durch Straffung der europäischen Organe und ihrer Verfahren würde jene Zentralisierungstendenzen verstärken, für die das existierende Legitimitätspotential nicht ausreicht. Das ökonomische Gefälle zwischen Ost und West erfordert finanzielle Ausgleichsmechanismen, die entweder auf Kosten heutiger Nettoempfänger gehen oder eine Anhebung der Nettobeiträge bedeuten. Für beides fehlt der politische Wille.

Doch entstand die Dialektik der beiden Welten wirklich erst mit dem Bruch von 1989? Das Bekenntnis westlicher Analytiker, von dem Ereignis vollkommen überrascht worden zu sein, verstellt den Blick auf Wirkungen, deren Ursachen viel älter sind. Die Schwächen des ökonomischen Systems des Kommunismus wurden spätestens Ende der sechziger Jahre offenkundig. Trotz des

---

<sup>1</sup> Besonders intensiv war die deutsche Debatte in den siebziger Jahren, an der sich vor allem Luhmann (1969), Habermas (1973), Offe (1976), Kielmansegg (1971), Hennis (1976), Münch (1976) u.a. beteiligten. Für eine Zusammenschau vgl. Würtenberger 1982:734-740.

Einmarsches sowjetischer Truppen in Prag zur Unterdrückung des „Frühlings“ von 1968 wurde ein Nachlassen des Willens kommunistischer Eliten erkennbar, den Beweis zu führen, daß die Planwirtschaft in ihrer Produktivkraft dem Kapitalismus ebenbürtig, wenn nicht überlegen sei. Dieses Nachlassen mag nicht nur die politischen Détente-Strategien des Westens eingeleitet, sondern möglicherweise auch jene Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte begünstigt haben, die mit dem Zerfall des Bretton-Woods-Abkommens ihren Anfang nahmen. Mit dem Prager Frühling und später dem Kriegsrecht in Polen kam der westlichen Linken – zumal der kommunistischen – auch ihr Projekt einer glaubhaften politischen und ökonomischen Alternative abhanden.

Phänomenologisch auffällig ist, daß Mitte der achtziger Jahre die vielzitierte Sklerose des europäischen Integrationsprozesses plötzlich überwunden ist und die Delors-Administration für eine Reihe von „staatsbildenden“ Zentralisierungsschritten den Konsens vordem widerstrebender Regierungen zu gewinnen vermag. Die Europäische Gemeinschaft der zwölf beschleunigt Vertiefungs- wie Erweiterungsvorhaben. Von der Einheitlichen Europäischen Akte (1986) bis zum Vertrag von Maastricht (1993) schafft sie den Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion, stellt die Weichen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheits- wie für die Gemeinsame Innen- und Justizpolitik, erweitert die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat, stärkt das Parlament und die Kommission, führt die Unionsbürgerschaft ein. Der Wille, sich als entscheidender Akteur nach Innen wie nach Außen zu etablieren, artikuliert sich auch in einer begrifflichen Innovation: die Gemeinschaft wird zur Union.

Und nach der 1986 abgeschlossenen Süderweiterung beginnt die Union eine Arrondierung um jene EFTA-Staaten, deren Reichtum sie dazu prädestiniert, deren teilweise außen- und sicherheitspolitische Neutralität man fürs erste ignoriert. Angesichts der tektonischen Verschiebungen in der europäischen Nachkriegsordnung erscheint den Eliten die Konstruktion eines mächtigen supranationalen Wirtschaftsblocks mit staatsähnlichen Zügen das Gebot der Stunde. Dabei widerspricht diese Interpretation des Integrationsprozesses nur scheinbar der konstatierten Liberalisierungsoffensive, denn die Stärkung der Gemeinschaft als Stärkung der supranationalen wie nationalen Exekutiven entsteht in einer Dialektik mit den Interessen zumindest der großen ökonomischen Akteure. In Europa ist die Modernisierung durch die Befreiung der Marktkräfte noch stets das Projekt aufgeklärter Technokratien gewesen. In demokratiethoretischer Hinsicht ist jedenfalls bedeutsam, daß wie in der Vergangenheit die Exekutiven der Mitgliedstaaten und der supranationalen Institutionen für beide Unternehmungen, die europäische Integration und die Liberalisierung des Marktes, die Zustimmung der Völker einfach voraussetzten. Zugleich stellt sich die Frage, in welchem Maße ökonomische Freiheitsinteressen die Konstitution der neuen Polity mitbestimmen, indem dieser zwar (markt)regulierende, aber nicht mehr redistributive Funktionen zugestanden werden.

Doch das Unerwartete trat ein. Von Innen wie von Außen sagten manche Völker „Nein“ zu diesem Projekt. Außerhalb der Union waren es zunächst die Schweizer, die 1992 den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum ablehnten und damit die Regierung zwangen, auch das Ansuchen um einen EU-Beitritt fürs erste ruhen zu lassen; dann votierten die Norweger, und dies zum zweiten Mal in ihrer Geschichte, gegen die Aufnahme in die EU (1994). Im Inneren lehnten die Dänen den Vertrag von Maastricht ab, während die Franzosen ihn nur mit hauchdünner Mehrheit annahmen. Die Skepsis – so schien es – wuchs zu Beginn der neunziger Jahre proportional zur Intensität der Integration. Die Motive mögen unterschiedliche gewesen sein, das Resultat blieb dasselbe: das Publikum hatte sein Schweigen gebrochen, das die Eliten stets als wohlwollende und uneingeschränkte Zustimmung zum Integrationsprozeß gedeutet hatten. Seither offenbaren auch die Umfragen im Eurobarometer einen wachsenden Vertrauensverlust in die supranationalen Institutionen (Eurobarometer 51/1999; vgl. Glaab 1999, Münch 1998: 326-344). In der politikwissenschaftlichen

Literatur macht die Rede vom Ende des permissiven Konsenses die Runde, die schließlich im weithin anerkannten Verdikt vom europäischen "Demokratiedefizit" gipfelt.<sup>2</sup>

Diese Entwicklung bedingte eine Verlangsamung der Integrationsdynamik. Dies gilt natürlich nicht für Politikbereiche, in denen die Eigengesetzlichkeit des Bestandes das Tempo bestimmt. Aber in jenen, wo im Namen der Stabilität neue Initiativen gesetzt werden müßten, ist eine gewisse Erlahmung des politischen Willens nicht zu leugnen. Letzteres gilt vor allem für die europäische "Verfassungspolitik" als Grundlage für die nächsten Vertiefungs- und Erweiterungsschritte. Von der Erklärung des Rates von Madrid (1995), die nächste Regierungskonferenz der Schaffung von neuen und dauerhaften Grundlagen für die Zukunft der Union zu widmen, blieb in Amsterdam nicht viel übrig, während man die Tagesordnung für die im Frühjahr 2000 beginnenden Regierungskonferenz möglichst klein halten möchte. Dazu kommt die Krise eines wichtigen institutionellen Akteurs, der Europäischen Kommission, die seit den Korruptionsaffären und dem Rücktritt der Santer-Administration im Jahre 1999 ihre Rolle als "Motor und Moderator" des Integrationsprozesses nicht wiederzufinden scheint. Aber das Europäische Parlament, das den Rücktritt der Kommission initiiert hatte, ist nicht der Sieger dieser Konfrontation. Die zum Teil äußerst niedrige Wahlbeteiligung an den Europäischen Wahlen des Juni 1999 zeugen ebensowenig von einer besonderen Loyalität der Bürger und Bürgerinnen zu diesem Organ wie die Funktionalisierung der Europawahlen durch die Parteien für nationale Zwecke. Der Machtverlust der Kommission resultiert zumindest bisher in einen Machtgewinn des Rates, mithin in die Stärkung des Nationalitätenprinzips zu Lasten des europäischen Interesses.<sup>3</sup>

Dies ist das politische und sozio-ökonomische Tableau, vor dem heute die Legitimitätsfrage des neuen politischen Gebildes zu stellen ist. Dabei erscheint auf den ersten Blick diese Frage gerade durch die Stärkung des Nationalitätenprinzips beantwortet. Doch dieser Schein trügt. Die These dieses Artikels lautet: Neue und dauerhafte Legitimität kann die Union nur durch ihre Demokratisierung gewinnen, die einen Zuwachs an Loyalität der Demoi zu den europäischen Institutionen hervorbringt. Die Stärkung des Rates, dessen Rechtsetzung dem prädemokratischen Prinzip der Regierungsgesetzgebung gehorcht und dessen Kontrolle das europäische und die nationalen Parlamente unzureichend, in manchen Bereichen gar nicht zu leisten vermögen, ist ein gefährlicher Weg. Die eminente Bürokratisierung von Politik (Bach 1999; Puntcher Riekman 1998) - national wie supranational - zeitigt eine Entparlamentarisierung von Willensbildung und Entscheidung (Risse Kappen 1996), die den Konsens über Begriff und Praxis von Demokratie aufzuheben droht.

Um den Kurzschluß, die Lösung des Problems läge „einfach“ in der Verwandlung der Union in einen Bundesstaat, zu vermeiden, will ich hier zunächst eine Kritik jener Begriffe und Diskurse versuchen, die dem tradierten europäischen Konsens über Demokratie zugrunde liegen. Das Ziel ist über die

---

<sup>2</sup> Doch trotz der umfangreichen Literatur (vgl. u.a. Wolton 1993, Lodge 1994 und 1997, Smith/Wallace 1995, Weiler 1995, Kielmansegg 1996, Scharpf 1996, Kaufmann 1997, Offe 1998 und die Sammelbände hg. v. Telo 1995, König/Rieger/Schmitt 1998) ist die Debatte, worin dieses Defizit nun eigentlich besteht, auch deshalb unabgeschlossen, weil alle Defizite nur als Abweichungen von den nationalstaatlichen Demokratiemodellen definierbar sind, aber so nicht definiert werden, weil alle Autoren stets betonen, daß die neue Polity mit einem Nationalstaat nicht vergleichbar sei. Zum Defizit der Debatte um das Demokratiedefizit der Union vgl. Narr 1997 und Puntcher Riekman 1998.

<sup>3</sup> Auch die Ernennung Romano Prodis zum neuen Kommissionspräsidenten im Jahre 1999 hebt zumindest bis jetzt diese Diagnose nicht auf. Im Gegenteil die öffentliche Diskreditierung von Prodis Ankündigungen zur Reform der EU-Institutionen durch einige Ratsmitglieder bestätigt sie. Prodis Vorstoß zu einer weitgehenden Reform ist fürs erste durch den Ratsgipfel von Helsinki einfach abgeschmettert worden, während sein Versuch zu diesem Zwecke einen „Rat der Weisen“ bei der Kommission einzurichten als überflüssig qualifiziert wurde. „We are the wise men“, soll der spanische Regierungschef Aznar dazu gesagt haben. (Vgl. Financial Times, 18. Jänner 2000: 12).

Analyse ihrer historischen Ursprünge und Entwicklungen ein Bild von ihrer Tauglichkeit und ihrer Anpassungsfähigkeit an die neuen Bedingungen zu gewinnen, um die Aussichten einer demokratischen Konstitution von Macht und Herrschaft in der neuen Polity realistisch beurteilen zu können.

## ***II. Legitimitätskonzepte zwischen Volks- und Staatssouveränität***

Mit Ausnahme der Tyrannis gründen alle Formen politischer Machtausübung auf dem Konnex von Herrschaft und Legitimität, auch wenn die politische Theorie sich ihm nicht stets mit der gleichen Intensität und mit verschiedenen Akzentuierungen gewidmet hat. Während vor allem die römische Antike den Begriff legitimus einfach in den Kontext von *lex* stellte, fragen Theoretiker seit dem Mittelalter verstärkt nach dem dominium legitimum, nach der Rechtfertigung von Herrschaft gegenüber den Beherrschten. War für die einen das Gesetz per se legitim, insofern ein illegitimes Gesetz als ein Widerspruch in sich erschien, so fragen die anderen nach der Rechtfertigung jener, die das Recht setzen. Die Abkehr von einer Rechtfertigung durch die Bindung der Herrschenden an einen göttlichen Willen führte in der Folge zur Notwendigkeit, diese Rechtfertigung an den Willen der Menschen zu knüpfen. Danach wurde aber die Frage unausweichlich, wie es zur Einsetzung von Staatsgewalt komme und was ihre Dauer legitimiere.

In der Begründung des modernen Legitimitätsgedankens wurde das Begriffspaar von der Sicherheit und dem Wohl der Herrschaftsunterworfenen zentral und zwar unabhängig von der Herrschaftsform. “Le bien des sujets”, das Wohlergehen der Beherrschten, war Monarchen wie republikanischen Machthabern anempfohlen, “il buon governo” oder “good governance”, wie man heute sagen würde, die unabdingbare Voraussetzung für legitime Machtausübung. Vom scholastischen “bonum comune” bis zu den sozialeudämonistischen Herrschaftsvorstellungen der Aufklärung ist ein Legitimitätskonzept grundgelegt worden, das in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts den Namen der Legitimierung durch Out-put tragen sollte. Doch mit der Aufklärung wurde auf radikale Weise ein anderer Gedanke für die Legitimität konstitutiv: jener der freien Zustimmung der Beherrschten zur Ausübung von Herrschaft. Das in der Nation verkörperte Volk wird zur vorrangigen Quelle von Legitimität.<sup>4</sup> Gutes Regieren muß einer Prüfung durch Institutionen und Verfahren standhalten, um legitim zu sein. Zur Legitimität durch Out-put trat jene durch In-put, und diese hatte ihre Begründung auch darin, daß unterschiedliche Vorstellungen über das gute Regieren virulent wurden und eines Ausgleichs durch Deliberation in entsprechenden Institutionen und Verfahren bedurften. In der Französischen Revolution war daher nur mehr die Versammlung der Repräsentanten der Nation legitim, die auf der “heiligen” Grundlage des Respekts von Freiheit und Gleichheit richtige Entscheidungen treffe. Die Briten hatten die Souveränität des Parlamentes schon hundert Jahre zuvor zum Angelpunkt der politischen Kontroverse erkoren. Das moderne Ringen um Demokratie bedeutete von Anfang an wesentlich das Ringen um Repräsentation, während Positionen für direkt-demokratische Verfahren minoritär blieben (vgl. Lepsius 1999: 126).

Im Unterschied zu den USA setzte sich der Konnex von Legitimität und Volkssouveränität in Europa nur allmählich durch, in manchen Regionen kommt dieser Prozeß erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem (vorläufigen) Abschluß. Diese Langsamkeit entsteht nicht nur durch die neoabsolutistischen Restaurationsversuche der sich einzig als legitim definierenden Dynastien,

---

<sup>4</sup> Hier setzen auch jene politik- und rechtswissenschaftlichen Autoren an, die von einer Unmöglichkeit der Demokratisierung der Union sprechen: Die Inexistenz eines europäischen Volkes als Nation mache alle Demokratieforderungen zunichte (vgl. Grimm 1995 und dazu kritisch Griller 1996). Auch Obradovic (1996) verknüpft den Begriff der Legitimität mit jenem der Volkssouveränität und gründet diese auf einen Mythos, der in der Union nicht existiere (siehe dazu Abschnitt III, 1 in diesem Text).

sondern vor allem durch die Verschiebung des Souveränitätsbegriffes vom politischen „Personal“ (sei es der König oder das Volk) auf eine transpersonale Ebene, auf den Staat, dem wesentlich deutschsprachige Theoretiker Neutralität gegenüber den „wildem“ gesellschaftlichen Akteuren unterstellen. Vor allem Hegel und der unter seiner Ägide entstehenden Staatstheorie war das Volk so suspekt wie der Monarch, auch wenn sie im Zweifel für letzteren votierten. Legitimität war Hegel ein Attribut weder des Monarchen noch des Volkswillens, sondern eines des Staates und des in diesem verfassungsmäßig entstandenen Rechtes.

Es mag der Schrecken großer Teile der kontinentaleuropäischen Eliten, der politischen wie der intellektuellen, vor den revolutionären Massen und ihrer Unruhe gewesen sein, die sie andere Wege als die amerikanischen Gründungsväter gehen ließ. Der Preis war (und ist in manchen Staaten bis auf den heutigen Tag) ihre Unfähigkeit, ein nüchternes Verhältnis zur Gesellschaft als *civil society* zu entwickeln. Wo die soziale Frage zur wesentlichen Triebkraft von Politik wurde, suchten Herrscher wie Theoretiker Stabilität durch die Hypostasierung des Staates als Garant von Freiheit und Sittlichkeit. Auch dort, wo man, wie in der organischen Staatslehre, sehr wohl eine Dialektik von Staat und Volk, von Verfassung und Gesellschaft anvisierte, ist ein Mystizismus des Staates unübersehbar, in dem der Staat zu einer Totalität stilisiert wird, „die mehr sei als eine bloße Summe ihrer Teile, eine Ganzheit, die selber Träger eigener Zwecke, eigener sittlicher Aufgaben und eigener Werte sei“ (Würtenberger 1982: 724). Diesem Diskurs und der sich daraus legitimierenden Praxis fiel jener liberale Theoriestrang, der auch in Deutschland und Frankreich existierte, zum Opfer, denn die Gesellschaft, mithin das Volk, wurde wesentlich als Quelle der Unfreiheit wahrgenommen, die durch den transsozialen Staat und seine sachverständige, an Kategorien der Vernunft orientierte Bürokratie gebändigt und zur Freiheit erzogen werden müsse. Wie rasch diese Freiheitsversprechen im Namen der Notwendigkeit gerade von den staatlichen Eliten verraten wurden, zeigt die Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts.

Diese Fixierung auf den Staat als eigentlichen Legitimitätsbesitzer qua Stabilitätsgaranten hatte zwei Konsequenzen, die bis in unsere Zeit reichen und auch in die Institutionalisierung der europäischen Integration hineinwirken: die Akzentuierung eines Begriffes von Legitimität durch Out-put und, damit engstens verknüpft, die Technokratisierung von Politik. Auf dieser Grundlage konstruierten die konservativen Machthaber des späten 19. Jahrhunderts in Deutschland und dem Habsburgerreich auch den Wohlfahrtsstaat samt seiner Bürokratie. Nach 1945 wird zwar überall dort, wo vordem autoritäre oder totalitäre Regime herrschten, die Legitimitätsfrage formal zugunsten der Volkssouveränität entschieden, doch unterirdisch wirkt dieses Erbe fort. Ja es stellt sich die Frage, ob die faschistische oder nationalsozialistische Erfahrung nicht sogar zu seiner Stärkung beitrugen: Denn in Staaten wie Deutschland und Österreich (und mit Einschränkungen auch in Frankreich und Italien) waren Autoritarismus und Totalitarismus durch den aktiven oder permissiven Willen der Volksmehrheiten legitimiert worden. Dies haben vor allem die intellektuellen europäischen Eliten „ihren“ Völkern nie verziehen.

Dabei beruht das Verhältnis der Eliten zum Volk auf einem Mißverständnis, das Rousseau und nach ihm die französischen Revolutionäre begründet haben, indem sie das Volk zur tugendhaften Instanz *par excellence* romantisierten. Robespierres Verdikt, daß das Volk immer tugendhaft sei, solange es sich nur selbst liebe (zit. in Fischer 1974: 347), hätte schon den Widerspruch von Aristoteles und Cicero herausgefordert, die dem Volk analog zu anderen Herrschaftsträgern mit gebotener Skepsis begegneten. Auch das Volk kann ungerecht sein und müsse durch eine Rechtsordnung zusammengehalten werden, heißt es in Ciceros *De Re Publica* (III,45). Erst durch das Recht verwandle es sich von der reinen Menschenansammlung, die so tyrannisch sein könne wie ein einzelner, in ein Volk im Sinne eines *Demos*. Und ebenso wie die Antiken wußten die amerikanischen Gründungsväter um die Notwendigkeit, das Volk von seinen egoistischen Interessen

zu distanzieren durch eine Institutionen- und Verfahrensordnung, in der es sich auf bestimmte allgemeine Prinzipien verpflichtet und sich wesentlich durch Repräsentanten artikuliert (vgl. Federalist-Artikel Nr. 14). Das Hauptinteresse der Federalist-Autoren als Anwälte des föderalen Verfassungsentwurfes galt der Begründung einer Institutionenordnung, die das demokratische mit dem republikanischen Prinzip kombiniere und den Willen des Volkes (verstanden als Wille von einzelnen und ihren Gruppierungen) kanalisieren zugunsten der Stabilität und der Prosperität des Ganzen. Beide können nur gedeihen, wenn die Macht konstituiert wird in einem System von checks and balances, in dem Macht nicht Ohnmacht hervorbringt, sondern durch Gegenmacht balanciert würde (vgl. Arendt 1986: 197). Die Gewaltenteilung wurde zu einem zentralen Prinzip demokratisch-republikanischer Verfassungen.

Auch in den nach 1945 wiedererrichteten westeuropäischen Demokratien wurde die Legitimitätsdebatte um die Form der Machtkonstitution geführt. Auf der Grundlage der Verfassung wird die Erarbeitung eines Konsenses über die Bewältigung von Problemen durch die Einhaltung zuvor akkordierter Verfahren für Autoren wie Habermas und Luhmann zur *conditio sine qua non* von Legitimität. Dabei ist diese nicht einfach ein für allemal durch den Verfassungsrahmen garantiert, sondern wird durch tägliche Entscheidungen innerhalb der vorgegebenen Verfahren stets neu reproduziert. Doch in Staaten, die seit jeher ihre Leistung, den Out-put ihrer Entscheidungsorgane, zu einem wesentlichen Teil ihrer Legitimität konstruiert hatten, spielt die „Richtigkeit“ der Entscheidung die allergrößte Rolle. So muß auch jede ökonomische und soziale Krise infolge realer oder vermeintlicher Fehlentscheidungen als Vorwurf auf die Entscheidungsorgane selbst zurückfallen. Dies ist der Preis, den der „aufgeklärte Absolutismus“ einst und jetzt zu bezahlen hat. Und für die europäische Demokratie verhängnisvoll ist, daß die technokratischen Eliten ihre Skepsis gegenüber dem Volk auch auf dessen Repräsentationsorgane übertragen haben. Die tendenzielle Entwertung der Parlamente und die Diskreditierung der Parteien als pouvoirs intermédiaires zwischen gesellschaftlichen Interessen und politischer Entscheidung ist nicht nur in einem demokratisch-normativen Sinne problematisch, sie kann für das durch die herrschenden Exekutiven hervorgebrachte politische System selbst in hohem Maße gefährlich werden. Der rechtsradikale Populismus findet hier seinen idealen Nährboden und wächst in manchen Staaten, indem er die Fahne der Demokratie vor sich her trägt (vgl. Kitschelt 1997, Puntischer Riekmann 1999).

Die Legitimitätsdebatte der letzten Jahrhunderte kreiste immer wieder um die gleichen Fragen: Was ist legitime politische Herrschaft? Was ist ihre Quelle? Was garantiert ihre Dauer? Was bringt sie in Gefahr? Diese Fragen haben nichts an Gültigkeit verloren. Und unbestritten bleibt, daß die Stabilität jeder Herrschaftsform von zweierlei abhängt: von der Effektivität ihrer Leistungen und von der Anerkennung ihrer Einrichtungen durch die Beherrschten. Erstere meint die Befriedigung konkreter Interessen und die Erfüllung bestimmter Funktionen im Leben von Individuen und ihren Gruppierungen. Legitimität meint die Fähigkeit eines politischen Systems, den Glauben zu stiften und zu erhalten, daß die existierenden Institutionen den Zielen einer Gemeinschaft angemessen sind: „While effectiveness is instrumental, legitimacy is evaluative. Groups regard a political system as legitimate or illegitimate according to the way in which its values fit with theirs“ (Lipset 1959: 77; vgl. auch Gurr 1971, Obradovic 1996 und Meyer 1999).

An dieser Definition von Legitimität muß auch das supranationale Gebilde der Union gemessen werden. Fünzig Jahre europäischer Integration haben einen neuen politischen und territorial begrenzten Raum hervorgebracht, der in manchen Bereichen eindeutig staatliche<sup>5</sup> Züge aufweist.

---

<sup>5</sup> Der Begriff der Staatlichkeit in bezug auf die Union ist vor allem dann gerechtfertigt, wenn wir ihm einen funktionalistischen und nicht einen essentialistischen Sinn unterstellen. In der Tradition Hermann Hellers (1934/1983) wird hier Staat als eine Institution definiert, die historisch variierende Funktionen erfüllt, auch wenn

Geschaffen durch den Willen einer aufgeklärten Technokratie aus nationalen und supranationalen Exekutiven im Namen von Frieden und Prosperität, war seine legitimatorische Grundlage wesentlich bestimmt durch die Verwerfungen zweier Weltkriege und der autoritären und totalitären Regime vor 1945. Zu den Bekenntnissen „Nie wieder Krieg“ und „Nie wieder Faschismus“ gesellte sich jenes zur Wiedererrichtung freier Märkte. Die Europäische Kohle- und Stahlgemeinschaft diente der Regulierung der beiden wichtigsten Kriegsressourcen durch eine supranationale Behörde, die zugleich ihre Entkartellisierung betreiben sollte (Spierenburg/Poidevin 1993: 27-32). Die politische Konstruktion, die man dafür wählte, gehorchte zwar nicht demokratischen Spielregeln (vgl. Grande 1996: 341 und Featherstone 1994), doch schien dies angesichts der begrenzten Reichweite der Entscheidungen und der vorherrschenden Einstimmigkeit im Ministerrat durchaus tragbar. Dies ist aber seit geraumer Zeit nicht mehr der Fall.

### ***III. Legitimität und Supranationalität***

#### **1. Krise oder Normalität?**

Ein Befund dieses Artikels lautet, daß die Zweifel der Europäer und Europäerinnen an der Kompatibilität des europäischen politischen Systems mit ihren demokratischen Wertvorstellungen in dem Maße gewachsen sind, in dem dieses System zur bedeutendsten Entscheidungsinstanz in immer wichtigeren Politikbereichen wurde. Legitimitätskrisen sind das Ergebnis von Veränderungen, die tradierte Institutionen bedrohen (vgl. Lipset 1959). In der politischen Theorie gehen die Meinungen darüber, wann von einer solchen Krise gesprochen werden könne, auseinander. Während für die einen die Rede von Krise nur dann gerechtfertigt ist, wenn ein politisches System eindeutige Zerfallserscheinungen oder massenhaften Loyalitätsentzug aufweist (vgl. Würtenberger 1982: 739f.), betrachten andere auch dessen Infragestellung zum Beispiel durch das Auftauchen neuer Akteure, die existierende Institutionen eines Systems in Frage stellen und verdrängen, als Krisenphänomen.

Von einem solchen Zerfallsprozeß kann in der Union nicht die Rede sein, wohl aber von einer Erosion der Zustimmung zur funktionalistischen Evolution der immer engeren Union, deren Telos undiskutiert bleibt. Nun könnte diese Erosion auch als Druck der Völker auf ihre Regierungen, sich dieser Diskussion zu stellen, als Zeichen einer besonders lebendigen Demokratie und Legitimitätszuwachs interpretiert werden (vgl. Banchoff/Smith 1999). Doch dies ist nur eingeschränkt plausibel. Richtig ist, „that the EU has emerged as a recognised framework for contestation“. Und im Prinzip zuzustimmen ist dem Satz: „(...) patterns of contestation (...) suggest not the weakness but the strength of the European polity. They provide evidence not of the absence of legitimacy but of its emergence“. Dieselben Autoren räumen zwar ein, daß diese Muster nicht die allgemeine Anerkennung fänden, fügen aber hinzu: „In practice, however, European elites and publics have managed to participate in the integration process – to contest a variety of policies – while maintaining established identities, national and subnational“ (vgl. Banchoff/Smith 1999:2). Dabei bleibt offen, welche Publika nun wirklich zur Partizipation befähigt seien, während die Aussage „The fact that the EU is a contested, evolving, multi-level polity rules out established patterns of democratic representation through a fixed set of central institutions“ allzu vereinfachend gerät (ebenda; Hervorheb. v. Verf.). Und gänzlich problematisch erscheint schließlich die Annahme, daß neue weniger formelle und zentralisierte Formen der Repräsentanz die nationalen und subnationalen

---

manche dieser Funktionen wie innere und äußere Sicherheit oder bestimmte Rechtsgarantien substanzieller, mithin konstanter als andere sein mögen. Der Rechtswissenschaftler Griller (1996) geht soweit zu behaupten, daß die rechtlich hoch integrierte Ordnung der EU heute auch als "Staat" bezeichnet werden kann, ohne daß dieser Ordnung anderes als ein entsprechender Willensakt der politischen Akteure hinzugefügt werden müßte.

unangetastet belassen. Gerade dies ist nicht mehr der Fall. Auch wenn die europäische Integration als Fusion von Staaten (Wessels 1992) und nicht als klassischer Zentralisierungsprozeß bezeichnet wird, so ist aus jeder wirtschaftlichen Fusion bekannt, daß das institutionelle Ergebnis ein anderes ist als zuvor.

Die allmähliche Transformation der nationalen Institutionen durch den Integrationsprozeß provoziert denn auch jene Krise der nationalen Identitäten, während eine europäische Identitätsbildung kaum in Sicht ist. Letztere sei jedoch, so das Argument von Blanchoff und Smith, für die Legitimierung europäischer Politik auch gar nicht notwendig. Ohne hier auf die Debatte um eine europäische Identitätskonstruktion näher einzugehen (vgl. Pollak 1998), sei zumindest festgehalten, daß das materielle Substrat aller politischen Identitätsstiftungen nicht zuletzt aus der kollektiven Konstruktion und Anerkennung von Institutionen resultiert. Identität ist nicht nur das Ergebnis von uralten Gründungsmythen, wie Obradovic (1996) behauptet, sondern auch jenes von Anstrengungen einer Gemeinschaft, sich Institutionen zu geben.

## 2. Das Vermittlungsdefizit

Die Konstrukteure des supranationalen Institutionengefüges haben der Vermittlung ihres Handelns gegenüber den Demoi stets die geringste Sorge gewidmet (vgl. Meyer 1999: 629-636). Doch entsteht das Problem nicht nur aus einer vernachlässigten Kommunikation, sondern vor allem aus der horizontalen und vertikalen Komplexität europäischer Institutionen und Verfahren, die ein Begreifen durch die europäischen Bürger und Bürgerinnen außerordentlich erschwert. Damit einher geht das Problem der Zugänglichkeit. Die unzulängliche Europäisierung der Parteien und Medien wie auch die machtpolitische Asymmetrie von Interessenvertretungen erhöhen die Hürden um vielfaches (vgl. Kohler-Koch 1996). Die Qualifizierung der EU als neuer Rahmen für interessengeleitete Auseinandersetzungen, die deren Legitimität zum Vorschein bringen sollen, bedarf einer wichtigen Einschränkung: Nicht das europäische Publikum ist Akteur in den Auseinandersetzungen, sondern in der Regel sind es jene Interessenorganisationen, die sich supranational zu organisieren und den quantitativen wie qualitativen (d.h. auch zeitlichen) Bedingungen des europäischen Mehrebenensystems anzupassen vermögen. Wie groß auch immer die neuen Chancen auf supranationaler Ebene für nationale Akteure sein mögen, nur wer über ausreichende Ressourcen verfügt, wird davon profitieren können (vgl. Falkner 1999: 22). Das alte auf nationale Demokratien gemünzte Wort von Stein Rokkan „votes count, resources decide“ hat auf europäischer Ebene eine einseitige Verschärfung erfahren.

Trotzdem sind vermittelte Zugänge einfacher als direkte. Dabei sind auch erstere abhängig von Geschichte und Kultur der nationalen Interessenorganisationen, mithin von ihrer Fähigkeit, die Gesetzmäßigkeiten und Dynamiken europäischer Politik in ihrer Dialektik mit mitgliedstaatlichen Institutionen (Regierungen, Parlamente, Gerichte) zu erkennen, daraus neue Strategien zu entwickeln und gegen möglichen Widerstand oder Lethargie durchzusetzen. Arbeitgebervertretungen, aber auch einzelne große (multinationale) Unternehmungen waren darin stets geschwinder und effizienter als die Organisationen der Arbeitnehmerseite. Insgesamt sind Produzenteninteressen besser vertreten als Verbraucherinteressen (vgl. Kohler-Koch 1996: 195). Daß relativ klar begrenzbare sektorale Interessenorganisationen bessere Spieler sind als solche, die diffuse Interessen vertreten, galt auch im nationalen Kontext, auf europäischer Ebene ist dieses Mißverhältnis noch größer geworden.

Als Vermittlungsinstanzen problematisch bleiben auch die Parteien (vgl. Obradovic 1996: 203). Forschungsarbeiten zur Europäisierung der nationalen Parteien stehen erst am Anfang, doch kann mit einigem Recht behauptet werden, daß " (...) one of the reasons why the political parties are perceived as being less than centrally relevant in the European context is that here they do not

perform one of the essential functions of the political party, that of linkage; that is to say, on European issues they do not act as channels between citizens' interests and governmental or supragovernmental institutions" (Gaffney 1996:17). Nun sind die allgemeineren Zweifel der Forscher an der Fähigkeit (oder am Willen) der Parteien, zwischen Entscheidungsinstanzen und den Bürgern überhaupt noch zu vermitteln, durchaus berechtigt (vgl. Katz/Mair 1995). Trotzdem bleibt, daß solche Mediatisierungsprozesse in dem Maße abnehmen, in dem die Distanz von Herrschern und Beherrschten zunimmt. Die europäische Politikebene ist ein zusätzliches Distanzierungsmoment, das auch durch transnationale Parteizusammenschlüsse innerhalb und außerhalb des Europäischen Parlaments bis jetzt nicht aufgehoben werden konnte (vgl. Obradovic 1996: 294, Weiler 1993). Wahlgänge zum Europäischen Parlament sind „second order“-Wahlen (vgl. Reif 1984), die Union und die europäische Politik oft nur indirekt angesprochene Themen.

All dies hat seine Ursache im amputierten Parlamentarismus auf supranationaler und in der allmählichen Verdrängung der Parlamente auf nationaler Ebene. In der Tat ist der Parlamentarismus der große Verlierer in der europäischen Integrationsgeschichte, auch wenn das Europäische Parlament seit seiner Direktwahl im Jahre 1979 kontinuierlich an Mitentscheidungsrechten gewonnen hat. Nationale und subnationale Parlamente sind aus dem europäischen Agenda-setting ausgeschlossen<sup>6</sup> und treten meist erst dort auf den Plan, wo es um die Implementierung des Gemeinschaftsrechtes geht. Für subnationale Parlamente gilt dies nur insoweit, als Gesetzesmaterien in ihre Kompetenz fallen, was von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich variiert. Nationale Parlamente sind aber auch in der Umsetzung von Richtlinien in nationale Gesetze zweifach limitiert: zum einen durch die immer detaillierteren Vorgaben des Richtlinien textes, auf dessen Entstehung sie höchstens indirekt Einfluß hatten<sup>7</sup>, und zum anderen durch die Tatsache, daß noch in der Umsetzung sich die nationale Bürokratie als stärkerer, weil meist sachkundigerer Akteur erweist. Sachkundiger sind die Beamten vor allem, weil meist dieselben an der Ausarbeitung des nationalen Gesetzesentwurfs beteiligt sind, die schon im europäischen Policy-Prozeß involviert waren. „Union governance results in a net empowerment of the executive branch of the States“ (Weiler 1999: 266). Das EP ist keine Legislative nach den tradierten Maßstäben, die allesamt im nationalstaatlichen Kontext entwickelt wurden. Dem EP fehlt das Initiativrecht, das formal allein der Kommission zukommt, während die ultimative Entscheidungskompetenz nahezu ausschließliches Recht des Rates ist. Auch umfassen die parlamentarischen Mitentscheidungsbefugnisse keineswegs die gesamten Aktivitäten der Union und sind in der Zweiten und Dritten Säule auf Informations- und Anhörungsrechte beschränkt. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist in der Union suspendiert.

Die Parlamentarisierung des Integrationsprozesses stand nicht im Zentrum der Überlegungen der Gründungsväter. Auch wenn wir aus Jean Monnets Memoiren wissen (vgl. Monnet 1976: 425ff., 475 und Puntischer Riekmann 1998: 68-73) und an den Verträgen sehen, daß mit der Hohen Behörde der Grundstein zu etwas anderem als einem Sekretariat eines internationalen Kooperationsregimes gelegt wurde, so konnte doch für eine gewisse Zeit der Schein des reinen Intergouvernementalismus gewahrt werden. Die Kontrolle sollte wesentlich in den Händen nationaler Parlamente und ihrer Abgesandten in die parlamentarische Versammlung der EGKS liegen, während die Distanzierung der Völker von den weithin arkanen Räumen der Macht durch die Vermeidung

---

<sup>6</sup> Da hilft auch die Reaffirmation der Rolle der nationalen Parlamente als die eigentlichen Legitimitätsbeschaffer der europäischen Politik, wie sie im Maastricht-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichtes von 1993 artikuliert wird, wenig, solange mögliche Formen der Zusammenarbeit zwischen den beiden parlamentarischen Ebenen nicht institutionalisiert und rechtlich verankert werden (vgl. Bundesverfassungsgericht, Rs. 2134/92).

<sup>7</sup> Eine Ausnahme bilden das dänische und das österreichische Parlament. Während sich im ersten seit dem Beitritt Dänemarks eine politische Praxis des kontinuierlichen Austauschs zwischen Regierung und Folketing in Europafragen (aber auch der Kontrolle der Minister durch die Abgeordneten) herausgebildet hat, ist das österreichische Modell einer Mitsprache des Nationalrates in EU-Belangen verfassungsrechtlich verankert (siehe vor allem Art. 23e B-VG). Doch trotz relativ weitreichender Rechte ist dieses Modell alles andere als eine Erfolgsstory (vgl. Falkner 1998 und 1999; Puntischer Riekmann 2000).

eines direkt gewählten Repräsentationsorgans wenigstens implizit jenes Mißtrauen gegenüber dem Volk spiegelte, von dem zuvor die Rede war. Wenn überhaupt, so versuchten die Eliten der Mitgliedstaaten ihre Bürger und Bürgerinnen mit symbolischer Politik, mit dem Mythos „Europa“, für das Projekt zu gewinnen (Swedberg 1994, Puntcher Riekman 1997). In klassischer „josefinischer“ Manier vertraute man darauf, daß die Liebe der Völker zu Europa schon erwachen und sich festigen werde, wenn sie erst die Leistungen der neuen Institutionen gewärtigen würden.

Das funktionierte, solange Quantität wie Qualität der europäischen Politik begrenzt blieben und die Einstimmigkeit im Rat den Eindruck vermittelte, daß eine Verletzung nationaler Interessen durch ein Veto des eigenen Repräsentanten verhindert werden könne. Von der großen Öffentlichkeit lange Zeit unbemerkt und auch jetzt noch höchst unzulänglich begriffen bleibt die wahre Dynamik der europäischen Integration durch ein kommissarisches Verwaltungssystem, in dem nationale und supranationale Exekutiven und Judikativen eine neue und für alle verbindliche Rechtsordnung hervorbringen. Die Ausweitung der Agenda unter dem Verdikt, daß die „großen Probleme der Moderne“ nur mehr auf europäischer Ebene gelöst werden können, schafft überdies Erwartungen, deren Nicht-Einlösung nahezu automatisch zu Enttäuschung und potentiell zur Infragestellung der neuen Institutionen führen muß. So verschleiert der undifferenzierte Diskurs über „Europa“ als neuen Hort der Sittlichkeit zugleich, daß in wichtigen sozialen Fragen (wie z.B. der Beschäftigungspolitik) der supranationalen Ebene äußerst geringe Kompetenzen zugestanden wurden.

### 3. Legitimierung durch Output der kommissarischen Verwaltung<sup>8</sup>

Der Begriff der kommissarischen Verwaltung dient der positiven Definition jener supranationalen Form des Regierens, die in der politikwissenschaftlichen Literatur meist durch die negative Formel „Regieren ohne Regierung“ (Rosenau/Czempiel 1995) oder durch das völlig unbestimmte sui generis bezeichnet wurde. Die kommissarische Verwaltung ist eine spezielle Form von Bürokratie, die „quer“ zu den existierenden Bürokratien (vgl. Bach 1999: 79) den Auftrag - die commissio - erfüllt, die alten pluralen Ordnungen in eine neue und singulare zu verwandeln. Die Schaffung neuer politischer Einheiten bedarf eines besonderen Instruments, weil die Entscheidung ehemaliger Kriegsgegner, in einem bestimmten Territorium Frieden halten und ein Zentrum anerkennen zu wollen, nur einen Anfang markiert, nicht aber den realen Prozeß der Integration, die praktische Vereinheitlichung disparater Ordnungen, garantiert. Der Vertrag eröffnet dem neuen Machtzentrum Spielräume und fixiert einige Regeln, das Spiel selbst bleibt weitgehend undefiniert. Welche Integrationsstrategien nun entwickelt werden, welche Materien auf die politische Tagesordnung kommen, welche Interessen für den Transformationsprozeß funktional und welche dysfunktional sind, welche Akteure fortan ihren "dauernden Ausgleich" (Burckhardt 1978: 38) in diesem Projekt finden, kann nicht vertraglich fixiert werden. Vor allem gibt es keine a priori Einigung über das Endziel. Ebenso wenig wie die Verträge der Europäischen Union definieren jene zwischen den Feudalfürsten, den Provinzen und Gemeinden auf der einen und dem König auf der anderen Seite ein Telos. Die Einheit und mit ihr der neue "Status" sind das Ergebnis eines Experiments der Macht, das in komplexen und über weite Strecken arkanen Räumen stattfindet. Integration ist nur als experimentelle Politik zu betreiben, weil die Zentralisierung als eine jeder Integration inhärente Dynamik wohl kaum als explizite Zieldefinition den Konsens der beteiligten Akteure finden würde. Daher bedarf dieses Experiment eines besonderen Dispositivs der Macht, das flexibel und vorsichtig die Verwandlung initiiert und steuert, je nach Möglichkeit beschleunigt oder drosselt, die Grundlagen für weitere Experimente schafft und deren Ergebnisse konsolidiert. Das wußte Jean Monnet, der in seinen Memoiren die Suche nach diesem Dispositiv zur wichtigsten Frage in den Vertragsverhandlungen um die Europäische Gemeinschaft von Kohle und Stahl (EGKS) erhebt (Monnet 1976: 425).

Die These, daß neue politische Einheitsprojekte sich des Instruments der kommissarischen Verwaltung bedienen, gilt mutatis mutandis für die meisten Nationalstaaten.<sup>9</sup> Zu den Faszinos der historischen Integrationsforschung gehört die Wiederkehr eines immergleichen Machtdispositivs, das sich in der politischen Figur des Commissarius personalisiert (vgl. Puntcher Riekman 1998: 73-157). Er trägt im europäischen Raum unterschiedliche Namen und kennt unterschiedliche Kompetenzen und institutionelle Verankerungen. Immer jedoch ist er Träger einer Funktion: Er ist der Abgesandte des Zentrums, das die Peripherien in eine neue Einheit verschmelzen will. Ob

---

<sup>8</sup> Die unter diesem Titel folgenden Ausführungen beruhen auf einer breiten Studie zur Integrationsproblematik im nationalen und supranationalen Kontext (vgl. Puntcher Riekman 1998).

<sup>9</sup> Der in diesem Artikel praktizierte Rückgriff auf die Integrationsgeschichte der europäischen Nationalstaaten seit dem ausgehenden Mittelalter geschieht aber nicht in der simplen Annahme, die EU befinde sich auf dem unabänderlichen Pfad der Staatenbildung im Sinne jenes Staatsbegriffes, der seit dem 19. Jahrhundert theoretische und praktische Anerkennung gefunden hat. Das neue supranationale Gebilde bedarf in der Tat einer differenzierten Analyse, um als Objekt identifiziert werden zu können (vgl. Schmitter 1996). Die Europäische Union ist vor allem kein Duplikat des westeuropäischen Wohlfahrtsstaates und wird vermutlich auch keines werden (vgl. Streeck 1995), aber sie entfaltet bestimmte Formen von Staatlichkeit, deren Natur weit mehr Inhalt politikwissenschaftlicher Analysen sein sollte, als dies der Fall ist.

französischer Intendant oder Commissaire, preußischer Steuerrat, spanischer Corregidor oder englischer Justice of Peace: immer soll er den Willen des Königs gegenüber territorialen Herrschaftsträgern zur Geltung bringen. Er soll diese aber nicht unterwerfen, dazu hat er weder Auftrag noch Mittel, sondern überzeugen, die königliche Norm anzuerkennen und in das eigene Normensystem zu integrieren. Integration ist vor allem Integration des Rechts durch neues Recht (vgl. ebda.: 139-157).

Transformationen von Ordnungen sind weder lineare noch widerstandsfreie Prozesse, stünden an ihrem Anfang auch noch so klare Verträge. Transformation durch Integration entsteht aus gesteuerten und moderierten Verhandlungen und Tauschgeschäften, die immer zugleich unvorhergesehene Dynamiken entfalten, die ihrerseits auf das Ergebnis dieser Geschäfte zurückwirken. Just aus diesen Gründen kann Integrationspolitik ohne ein besonderes Dispositiv von Macht nicht funktionieren, das, den "peripheren" Interessen nahe und fern zugleich, diesen komplexen Prozeß von Tausch und Druck, von Überredung und Überzeugung, der allmählichen Transformation alter Loyalitäten und Orientierungen ins Werk setzt. Als dieses besondere Dispositiv konnte in der Geschichte von neuen Einheitsstiftungen niemals die normale Bürokratie, sondern nur ein neuer, nicht an alte Loyalitäten gebundener politischer Akteur eingesetzt werden, für den der Begriff der kommissarischen Verwaltung angemessen erscheint. "Kommissarisch" definiert die Tatsache, daß er einen Auftrag erfüllt, "Verwaltung", daß er sich zugleich immer auch der rationalen Form bürokratischen Handelns im Weberschen Sinne bedient, um an sein Ziel zu gelangen.

Dieser Idealtypus variiert in unterschiedlichen historischen Kontexten. Auch in der Europäischen Union erfährt er eine Reihe relevanter Mutationen, von denen die wichtigste wohl im Mangel eines klar definierbaren Souveräns als Auftraggeber liegt. Dadurch wird die kommissarische Verwaltung zum Statthalter eines imaginären Souveräns im neuen Zentrum. Der Begriff der kommissarischen Verwaltung qualifiziert nicht nur das Handeln der Europäischen Kommission, sondern auch jenes des EuGH und auf paradoxe Weise sogar jenes des Rates. Denn sie alle erfüllen auf ihre je spezifische Weise den Auftrag, den Integrationsprozeß voranzutreiben und zu steuern, die "Peripherie" in den Sog der neuen Einheitsrason zu ziehen oder die dieser Einheitsrason bereits verpflichteten Interessen zu kanalisieren und zu befriedigen.

Die Identität des europäischen Auftraggebers aber bleibt vage, denn im Unterschied zu den Königen des Ancien Régime sind die Demoi als Souveräne der Mitgliedstaaten auf höchst indirekte und unkonkrete Weise auch die Souveräne der Integrationspolitik. Dies hat seine Ursache in den Anfängen der Einigung auf der Grundlage internationaler Verträge, aus denen erst allmählich und just durch das persistente Handeln der kommissarischen Verwaltung eine neue supranationale Ordnung entstand. Die europäische Integration begann als Außenpolitik der Mitgliedstaaten und ist heute in eminentem Sinne Innenpolitik. Die nationalen Demoi haben diese Entwicklung meist geschehen lassen und sind nun doch voller Unbehagen.

Der den Demoi unterstellte Utilitarismus als Grundlage ihrer Zustimmung entpuppt sich als problematische Kategorie. Denn das ökonomische Modernisierungsprojekt der Union zeitigt keineswegs Wohlfahrtseffekte für alle. Wie immer diese Effekte durch den Binnenmarkt und die Wettbewerbspolitik zu qualifizieren sein mögen, sie haben an der Situation der Arbeitslosigkeit und der Armut in der Union wenig geändert. Eine Ursache ist wohl auch in der Asymmetrie der mit Maastricht begründeten Kompetenzübertragung im Bereich der Wirtschafts- und Geldpolitik zu suchen. Denn zugleich verblieben die damit engstens verknüpften Bereiche Fiskal- und Sozialpolitik bei den Mitgliedstaaten. Tonangebend sind die unabhängigen supranationalen Einrichtungen zur Kontrolle der Geld- und Preisstabilität (EZB, ECOFIN), die den nationalen Spielraum definieren. Die Polarisierung zwischen Gewinnern und Verlierern dieses Modernisierungsschubes kann durch

budgetwirksame nationale Maßnahmen kaum mehr kalmiert werden. Doch lag gerade dies in der Intention der Regierungen, als sie sich in Maastricht vertraglich zur Einhaltung der Stabilitätskriterien verpflichteten. Die seit Mitte der achtziger Jahre sich anbahnende ideologische Konvergenz der mitgliedstaatlichen Regierungen unabhängig von ihrer Couleur mündete in die Europäisierung des neoliberalen Projektes, wodurch die EU-Institutionen ihnen als Schild vor der Öffentlichkeit dienen.

Aber das Unbehagen der Bürger und Bürgerinnen geht über utilitaristische Kalküle hinaus. Es entsteht auch aus einem diffusen Mißtrauen gegenüber der unaufhaltsamen Verschiebung von „policy to polity“, von der Zusammenarbeit in bestimmten Politikfeldern zur Neudefinition der Grenzen politischer Gemeinschaften (vgl. Obradovic 1996: 208). Das Problem ist also weniger ein Mangel an Output, als das Faktum, daß der Rahmen politischer Entscheidungen ein anderer geworden ist. „Wir“ sind nicht mehr „wir“, aber das neue „Wir“ bleibt vage.

#### 4. Legitimierung durch direkte oder durch repräsentative Demokratie?

Ein politisches „Wir“ ist Konstruktion, nicht Natur, und die Demokratiefrage stellt sich nicht dort, wo es ein Volk gibt, sondern wo Macht ausgeübt wird. Die neue Gemeinschaft ist auch nicht grenzenlos, sondern umfaßt die Territorien und die Individuen als Staatsbürger der Mitgliedstaaten. Wenn man so will, ist das europäische Volk die Summe der nationalen Demoi. Um diese zum Souverän europäischen Politik zu machen, bedarf es der Verfahren, sie daran zu beteiligen. Die Debatte zur Konstitution von Macht in der Union kann nicht in den abgeschlossenen Zirkeln von Regierungskonferenzen als arcana imperii stattfinden. Doch die Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit, in der ein „Streit um Europa“ (Genschel 1997) ausgetragen werden könnte, ist voller Voraussetzungen, die nicht ohne weiteres gegeben sind.

Nach Maastricht tauchten auch Vorstellungen einer direkt-demokratischen Beteiligung der Demoi auf (vgl. Wolton 1993, Falkner/Nentwich 1995, Grande 1996, Abromeit 1997). Doch die direkte Demokratie ist ein Geschäft voller Tücken. Die erste Tücke besteht in der nahezu unvermeidlichen binären Struktur plebiszitärer Entscheidungen, die durch ein simples Ja oder Nein zu einem meist komplexeren Vorhaben erfolgen. In Plebisziten hat das Volk in der Regel ein Veto- und kein Mitspracherecht, das die Sache in ihren Details betreffe und zur Veränderung von Standpunkten führen könnte.

Mit Blick auf die Volksentscheide zu Maastricht und zum dänischen Nein ließe sich nun einwenden, daß gerade letzteres zu jenen Vertragsänderungen geführt habe, die schließlich in einer zweiten Volksabstimmung das Ja ergaben. Doch dieser Einwand hält einer genauen Prüfung nicht stand. Denn als der erste Schock über diesen Volksentscheid überwunden war, wurde von allen Seiten betont, daß eine Vertragsveränderung nicht in Frage kam. Die Lösung des „dänischen Problems“ wurde in einer Opt-out-Klausel (für die Währungsunion und die Unionsbürgerschaft), in Absichterklärungen des Rates und in „präzisierenden“ Interpretationen von Vertragsbestimmungen durch Ratsprotokolle gesucht. Geschaffen wurde damit eine Form flexibler Integration, die mit dem Opt-out Großbritanniens aus der Währungsunion und der Sozialcharta ihren Anfang genommen hatte. Das heißt, Dissense in den Völkern wurden nicht vorab ausgelotet und in den Verhandlungen berücksichtigt, sondern durch das Zugeständnis von Ausnahmen „gelöst“. Damit wurde suggeriert, daß wer nicht will, auch nicht muß. Daraus entsteht weder ein europäisches Interesse noch eine europäische Öffentlichkeit.

Nun könnte man dagegen wiederum einwenden, daß ja alles noch einmal gut gegangen ist und daß auch die latente Mißbilligung etwa der Währungsunion in Deutschland nach einer Gewöhnungsphase durchaus in eine mehrheitliche Billigung umschlug, wenn man Umfragen Glauben schenken darf. Doch diesem Argument muß zweierlei entgegengehalten werden: Erstens werden nur wenige der europäischen Völker und diese wiederum höchst selten um ihre Stimme gefragt; und zweitens ist Gewöhnung kein Prinzip von Demokratie. In diesem Sinne erstrebenswert ist die affektive Loyalität von Bürgern und Bürgerinnen zu einer Konstruktion, die auch in Krisenzeiten nicht in Frage gestellt wird. Die Europäische Union kann nur zur civitas werden, wenn die ihrem Recht Unterworfenen sich als Unionsbürger begreifen (vgl. Wiener/della Sala 1997). Auch wenn die konkretere Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft erst mit der im Entstehen begriffenen Grundrechtscharta erfolgen soll, so enthalten die Verträge schon heute Rechte und Pflichten für die Einzelnen, die diese in der überwältigenden Mehrheit überhaupt nicht wahrnehmen (vgl. Magnette 1999: 158ff.). So richtungsweisend manche EuGH-Judikate in dieser Hinsicht waren, sie können jenen Verfassungspatriotismus nicht schaffen, der wahrscheinlich allein zum Kitt der neuen civitas taugt (vgl. Mueller 1997).

Doch ein politischer Prozeß, der einen solchen Verfassungspatriotismus begünstigen würde, entsteht nicht spontan. Er bedarf der Mediatisierung durch repräsentative Instanzen. Hier liegt das eigentliche Problem der europäischen Politik, an dem Parteien wie Medien Schuld tragen (vgl. Meyer 1999). Das Arkanum dieser Politik bedroht die Demokratie auch in ihrer repräsentativen Form. Der Bruch zwischen Regierenden und Regierten kann nicht geschlossen werden, indem man durch bürokratische Verfahren abgeschlossene Rechtsakte den Völkern zur Abstimmung vorlegt und im Falle eines Nein Ausnahmegenehmigungen erteilt. Meine Skepsis gegenüber direkt-demokratischen Verfahren als taugliches Mittel zur Korrektur des europäischen Demokratiedefizits findet hier seine wesentliche Begründung: Sie enthebt die Eliten der Reflexion über Formen der Repräsentanz im supranationalen Raum, die allein den politischen Alltag in einem komplexen Mehrebenensystem und einem so großen Territorium zu bewältigen vermögen. Danach erst ließe sich über Mischformen von repräsentativen und direkten Demokratiemodellen nachdenken.

Es gibt heute in der Union eine hoch problematische, weil unreflektierte Dialektik zwischen Volkswillen und Elitenwillen: Aus den kritischen Plebisziten zu Maastricht oder zu neuen Beitritten ebenso wie aus dem in Umfragen ermittelten Loyalitätsschwund resultierte zwar das patriarchale Versprechen zu mehr Bürgernähe, nicht aber eine Debatte über die Richtung des gesamten Integrationsprojektes. Entstanden ist ein ganz anderer Diskurs: jener zu Kerneuropa, zur Avant- und zur Arrière-garde im Integrationsprozeß, im Grunde ein Diskurs über gute und schlechte Europäer. Vermieden wurde dagegen jener zu einer europäischen res publica, ihren Bedingungen und Perspektiven. Die Frage, ob nach Maastricht der richtige Zeitpunkt dafür gekommen sei, ist müßig, denn ohne konkreten Versuch muß sie spekulativ bleiben. Bedenklich ist jedenfalls, daß in institutioneller Hinsicht das Integrationsprojekt stagniert. Es wurde in Amsterdam vertagt und bleibt auch in der Regierungskonferenz 2000 ambitionslos. Zugleich steht alles aktuelle europapolitische Handeln unter dem Druck der nächsten Erweiterung, deren Realisierung bis heute auch für die ökonomisch und politisch avanciertesten Kandidaten ohne konkreten Termin bleibt.

#### ***IV. Fazit***

Die Union bedarf einer neuen Legitimitätsgrundlage, um ihrem eigenen Anspruch, sich in die Demokratietradition der Mitgliedstaaten zu stellen, gerecht zu werden. Wenn es wahr ist, daß „legitimacy appeals to unconditional, diffuse support for a constitutional system despite disagreement

with its output“ (Obradovic 1996:199), dann müssen die Demoi für das „Verfassungsprojekt Europa“ gewonnen werden. Und wenn die Aufnahme eines verfassungsgebenden Prozesses durch die Volkswahl einer Constituante (Puntscher Riekman 1997a und 1998) auf weiteres unrealistisch bleibt, so bietet doch die Regierungskonferenz 2000 die Chance, die nächste Vertragsrevision öffentlich zu debattieren, bevor sie ratifiziert und plebiszitär abgestimmt wird. Vor allem die von der Prodi-Kommission vorgeschlagene Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat auf alle Politikbereiche der ersten Säule (vgl. Agence Europe 28.1.2000) birgt für den einzelnen Mitgliedstaat stets die Gefahr, mit seinen Interessen zu unterliegen. Das ist in einer gefestigten Demokratie kein Problem, in einem hybriden politischen System wie der Union, kann das „Opfer“, das die unterlegene Minderheit erbringen muß (vgl. Guéhenno 1996), zur Sprengkraft für die Integration werden.

## Literatur

- Abromeit, H.*, Direkte Demokratie und Föderalismus. S.207-221 in: Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekman (Hg.), Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis 1997
- Arendt, H.*, Über die Revolution, München-Zürich: Piper 1986
- Bach, M.*, Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa. Frankfurt a.M./New York: Campus 1999
- Banchoff, Th./Smith M.P.*, Introduction: Conceptualizing Legitimacy in a Contested Polity. S. 1-23 in: Thomas Banchoff and Mitchell P. Smith (eds.), Legitimacy and the European Union. The Contested Polity. London/New York: Routledge 1999
- Burckhardt, J.*, Weltgeschichtliche Betrachtungen. Stuttgart: Kröner 1978
- Eurobarometer* 1999, 51
- Falkner, G./Nentwich M.*, European Union: Democratic Perspectives after 1996. Wien: Service Fachverlag 1995
- Falkner, G.*, Österreichische Politiknetzwerke und EU-Mitgliedschaft. S.221-247 in: Gerda Falkner und Wolfgang C. Müller (Hg.): Österreich im europäischen Mehrebenensystem. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft für Politiknetzwerke und Entscheidungsprozesse. Wien: Signum-Verlag 1998
- Falkner, G.*, How Pervasive are Euro-Politics? Effects of EU Membership on a New Member State. MPIfG Discussion Paper 4, 1999
- Featherstone, K.*, Jean Monnet and the „Democratic Deficit“ in the European Union, Journal of Common Market Studies, 32: 149-170, 1994
- Fischer, P.* (Hg.), Reden der Französischen Revolution, München: dtv Dokumente 1974
- Gaffney, J.*, Introduction: Political Parties and the European Union. S.1-30 in: John Gaffney (ed.), Political Parties and the European Union. London/New York: Routledge 1996
- Genschel Ph.*, Markt und Staat in Europa. Manuskript, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 1997
- Glaab, M.*, Die Bürger in Europa. S.603-617 in: Werner Weidenfeld (Hg.): Europa-Handbuch. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung 1999
- Grande, E.*, Demokratische Legitimation und europäische Integration, Leviathan, 3: 339-360, 1996
- Griller, S.*, Ein Staat ohne Volk? Zur Zukunft der Europäischen Union, IEF Working Paper 21, Wien: Forschungsinstitut für Europafragen 1996
- Grimm, D.*, Does Europe Need a Constitution?, European Law Journal, 1: 282-302, 1995

- Guéhenno, J.M.*, Europas Demokratie erneuern – Stärkung der gemeinschaftsbildenden Kraft. S. 391-412 in: Werner Weidenfeld (Hg.): Demokratie am Wendepunkt. Die demokratische Frage als Projekt des 21. Jahrhunderts. Berlin: Siedler 1996
- Gurr, T.R.*, Why Men Rebel. Stanford, CA: Princeton University Press 1971
- Habermas, J.*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1973
- Heller, H.*: Staatslehre. 6. rev. Aufl., Tübingen: J.C.B.Mohr 1934/1983
- Hennis, W.*, Legitimität . Zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, in: Peter Graf Kielmansegg (Hg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 7, 1976
- Katz, R. S./Mair P.*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy, Party Politics, 1: 5-28, 1995
- Kaufmann, M.*, Europäische Integration und Demokratieprinzip. Baden-Baden:Nomos 1997
- Kielmansegg, P. Graf*, Legitimität als analytische Kategorie, PVS (12), 373f., 1971
- Kielmansegg, P. Graf*, Integration und Demokratie. S. 47-71 in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration Opladen: Leske + Budrich 1996
- Kitschelt, H.*, The Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis, Ann Arbor: The University of Michigan Press 1997
- Kohler-Koch, B.*: Die Gestaltung organisierter Interessen. S.193-222 in: Markus Jachtenfuchs und Beate Kohler-Koch (Hg.), Europäische Integration Opladen: Leske + Budrich 1996
- König, Th./Rieger E./Schmitt H.*, (Hg), Europa der Bürger? Voraussetzungen, Alternativen, Konsequenzen. Frankfurt a.M.: Campus 1998
- Lepsius, O.*, Die erkenntnistheoretische Notwendigkeit des Parlamentarismus. S.123-179 in: Martin Bertschi et al. (Hg.), Demokratie und Freiheit. Stuttgart et al.: Richard Boorberg Verlag 1999
- Lipset, S. M.*, Political Man. The Social Bases of Politics. New York: Doubleday & Comp. 1959
- Lodge, J.*, Transparency and Democratic Legitimacy, Journal of Common Market Studies, 32, 343-368, 1994
- Lodge, J.*, Strengthening the European Parliament and its Alternatives. S.167-191 in: Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntcher Riekmann (Hg.), Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis 1997
- Luhmann N.*, Legitimation durch verfahren, Neuwied-Berlin: Luchterhand 1969
- Magnette, P.*, La Citoyenneté Européenne. Bruxelles: Editions de L'Université de Bruxelles 1999
- Meyer, Ch.*, Political Legitimacy and the Invisibility of Politics: Exploring the European Unions's Communication Deficit, Journal of Common Market Studies, 37: 617-639, 1999
- Monnet, J.*, Mémoires. Paris: Fayard 1976
- Mueller, D. C.*, Federalism and the European Union: A Constitutional Perspective, Public Choice, 90: S.255-280, 1997
- Münch, R.*, Legitimität und politische Macht. Opladen: Westdeutscher Verlag 1976
- Münch, R.*, Globale Dynamik, lokale Lebenswelten. Der schwierige Weg in die Weltgesellschaft. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1998
- Narr, W. D.*, Das demokratische Fiakso der Europäischen Union. S.251-270 in: Carsten Schlüter-Knauer (Hg.), Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich, Berlin: Duncker & Humblot 1997
- Obradovic, D.*, Policy Legitimacy and the European Union, Journal of Common Market Studies, 34: 191-221, 1996
- Offe C.*, Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation, in: Ebbighausen R. (Hg.), Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt a.M. 1976
- Offe, C.*, Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine Europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration. S.99-136 in: Wolfgang Streeck (Hg.), Internationale Wirtschaft,

- nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie. Frankfurt/New York: Campus 1998
- Pollak, J.*, Zur politischen Identität der Europäischen Staatengemeinschaft. Frankfurt a.M. et al.: Peter Lang 1998
- Puntscher Riekmann, S.*, The Myth of Europe. S.60-71 in: Geoffrey Hosking und George Schöpflin (eds.), Myths and Nationhood, London: Hurst 1997
- Puntscher Riekmann, S.*, Demokratie im supranationalen Raum. S.69-110 in: Eugen Antalovsky, Josef Melchior und Sonja Puntscher Riekmann (Hg.): Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union. Marburg: Metropolis 1997a
- Puntscher Riekmann, S.*, Die kommissarische Neuordnung Europas. Das Dispositiv der Integration. Wien/New York: Springer Verlag 1998
- Puntscher Riekmann, S.*, The Politics of „Ausgrenzung“, the Nazi-Past and the European Dimension of the New Radical Right in Austria. S. 78-104, in: Günter Bischof, Anton Pelinka und Ferdinand Karlhofer (eds.), The Vranitzky Era: 1986-1996. New Brunswick-London: Transaction Publishers 1999
- Puntscher Riekmann, S.*, Power-Sharing und Demokratie. Handlungsspielräume nationaler Politik in der erweiterten EU, in: Anton Pelinka, Fritz Plasser und Wolfgang Meixner (Hg.), Die Zukunft der österreichischen Demokratie. Trends, Prognosen und Szenarien, Wien 2000, i.E.
- Reif, K.*, National Electoral Cycles and European Election 1979 and 1984, Electoral Studies, 3: S. 244-255, 1984
- Risse-Kappen, Th.*, Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union, Journal of Common Market Studies, 34: 53-80, 1996
- Rosenau, J./Czempiel E. O.* (ed.), Governance without Government. Order and Change in World Politics, Cambridge: Cambridge University Press 1995
- Scharpf, F. W.*, Democratic Policy in Europe, European Law Journal, 2: 136-155, 1996
- Schmitter, Ph.*, Examining the Present Euro-Polity with the Help of Past Theories. S.1-14 in: Gary Marks et al. (eds.): Governance in the European Union. London et al.: Sage 1996
- Smith, J./Wallace W.*, Democracy or Technocracy. European Integration and the Problem of Popular Consent. S.137-157 in: Jack Hayward (ed), The Crisis of Representation in Europe, West European Politics, 18, Special Issue 1995
- Spierenburg, D./Poidevin R.*, Histoire de la Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Une expérience supranationale. Bruxelles: Bruylant 1993
- Streeck, W.*, Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. S.369-421 in: Stephan Leibfried und Paul Pierson (Hg.): Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt a.M.: Suhrkamp 1995
- Swedberg, R.*, The Idea of "Europe" and the Origin of the European Union – A Sociological Approach, Zeitschrift für Soziologie, 23: 378-387, 1994
- Télo, M.* (ed.), Démocratie et Construction Européenne, Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles 1995
- Weiler, J. H. H.*, Parliamentary Democracy in Europe 1992: Tentative Questions and Answers. S.249-263 in: Douglas Greenberg et. al (eds.), Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World. New York: Oxford University Press 1993
- Weiler, J. H. H.*, Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision, European Law Journal, 1: 219-258, 1995
- Weiler, J. H. H.*, The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?“ and Other Essays on European Integration. Cambridge: CambridgeUniversity Press 1999
- Wessels, W.*, Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, Die Integration Europas, S.36-61, 1992

- Wiener, A./Sala V. della*, Constitution-Making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gap in the EU?, *Journal of Common Market Studies*, 35: S.595-614, 1997
- Wolton, D.*, *La Dernière Utopie. Naissance de l'Europe Démocratique*. Paris: Flammarion 1993
- Würtenberger, Th.*, Legitimität, Legalität. S.677-740 in: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck (Hg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd.3, Stuttgart: Klett-Cotta 1982