

Internationales Institut  
Libérale Politik



Sozialwissenschaftliche  
Schriftenreihe

# Rechtliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der EU

Mit Beiträgen von

Peter Becker  
Thorsten Hüller  
Kai Oppermann  
Roland Vaubel

## **Internationales Institut für Liberale Politik Wien**

### **Board internationaler Konsulenten**

Prof. Dr. Hüseyin Bağcı , Middle East Technical University, Ankara

Prof. Dr. Lothar Höbel, Universität Wien

Dr. Gottlieb F. Hoepli, Chefredaktor, St. Gallen

Univ.-Prof. Dr. Heimo Hofmeister, Universität Heidelberg

Prof. Dr. Bo Huldt, National Defence College Försvarshögskolan (HS), Schweden

Dir. Andreas Kirschhofer-Bozenhardt, Linz

Prof. Dr. Stefan Pickl, Universität der Bundeswehr München

Prof. Dr. Peter Schmidt, Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin, Universität Mannheim und  
Universität Heidelberg

Dr. Urs Schöttli, Korrespondent, Tokio - Hongkong

Prof. Dr. Peter W. Schulze, Universität Göttingen

Prof. Dr. Andrei V. Zagorski, MGIMO, Moskauer staatliches Institut für internationale Beziehungen

### Impressum

Eigentümer und Verleger: Internationales Institut für Liberale Politik Wien

Herausgeber und für den Inhalt verantwortlich: Sektionschef Hon.-Prof. DDr. Erich Reiter

Alle: A-1030 Wien, Custozzagasse 8/2

Wien, Juni 2010

Gesamtherstellung: IILP

ISBN 978-3-902595-41-6

Gefördert aus Mitteln der Republik Österreich  
Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung

Die Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe wurde vom Institut für politische Grundlagenforschung  
1983 gegründet und 1988 eingestellt.

Sie wird seit 2006 vom Internationalen Institut für Liberale Politik Wien weitergeführt.

# SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

## Rechtliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der EU

<b>Die Autoren</b>	2
<b>Erich Reiter, Peter Schmidt</b> Vorwort	3
<b>Peter Becker</b> Die europäische Kompetenzordnung zwischen Anpassungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität	5
<b>Thorsten Hüller</b> Über Demokratie/Demokratisierung in der EU	21
<b>Kai Oppermann</b> Flexibilisierung und Depolitisierung: Optionen für eine Steigerung der Effizienz europäischen Regierens	41
<b>Roland Vaubel</b> Nie sollst Du mich befragen Warum Referenden auch in der Europapolitik möglich sein sollten (Wiederabdruck des Artikels aus Heft 30)	59
<hr/>	
<b>Schriftenreihen des IILP</b> bisher erschienen	71

## Die Autoren dieses Heftes:

### **Peter Becker, MA**

Geb. 1963, arbeitet seit 2004 als wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Zuvor war er von 1998 bis 2004 Europareferent in der Thüringer Staatskanzlei in Erfurt und den Jahren 2000 und 2001 Lehrbeauftragter am Institut für Politikwissenschaft der Friedrich-Schiller Universität Jena. Von 1995 bis 1998 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn/Berlin.

### **Dr. Thorsten Hüller**

Geb. 1971, derzeit Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Sonderforschungsbereich 597 ‚Staatlichkeit im Wandel‘ an der Universität Bremen. Studium der Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaften und Philosophie an der Universität Bremen. Anschließend Forschungen an der Saint Louis University, Université Catholique de Louvain und am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Thematische Schwerpunkte in den Bereichen Europapolitik, Demokratie und Politische Theorie.

### **Dr. Kai Oppermann**

Geb. 1975, ist Akademischer Rat a.Z. am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln. Lehrtätigkeit an der FU Berlin, der Philipps-Universität Marburg und dem Centre International de Formation Européenne in Nizza. Publikationen zu den innenpolitischen Restriktionen und der öffentlichen Salienz außenpolitischer Entscheidungen, zur deutschen und britischen Europa- und Außenpolitik sowie zu den transatlantischen Beziehungen, u.a. in *West European Politics*, *British Politics*, *Cambridge Review of International Affairs* und *Parliamentary Affairs*.

### **Prof. Dr. Roland Vaubel**

Geb. 1948. Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Politische Ökonomie, Universität Mannheim (seit 1984). B.A. in Philosophy, Politics and Economics (Oxford), M.A., Promotion und Habilitation in Volkswirtschaftslehre. Zunächst Professor an der Erasmus Universität Rotterdam, dann Gastprofessor an der University of Chicago (Graduate School of Business).

Seit 1992 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.

# Vorwort

Die Kritik an der EU hat solche Ausmaße angenommen, dass man sie nicht mehr wegdiskutieren kann. Ob die Kritik falsch oder richtig ist, angemessen oder überzogen usw., spielt keine so große Rolle. Sie ist Realität. Zuerst geht es einmal um mangelnde Transparenz und Verantwortlichkeit sowie um den Vorwurf der mangelnden Demokratie. Wenn wir die Kritik, ja die Ablehnung der EU von rechts wie links zur Kenntnis nehmen,

dann steht eigentlich die Aufgabe an, darüber zu reflektieren, wie die "bessere" EU aussehen sollte. Um transparent zu sein, braucht die EU wohl eine (wirkliche) Verfassung. Auch wenn gerade das den Kritikern nicht passen wird.

Es gilt, die "Philosophie" der Entwicklung und Weiterentwicklung der EU neu zu denken.

Das IILP hat aus diesem Grund eine Projektgruppe zum Thema

**Verantwortlichkeit und Transparenz –  
liberale Kriterien der Bewertung der Entwicklung der EU**

eingesetzt.

Das Projekt suchte deshalb nach Wegen der Reform, die diese Legitimationskrise der EU zu bewältigen versprechen. Die drei vorliegenden Studien, die durch weitere Arbeiten, ergänzt werden, behandeln drei zentrale Fragen des Problemkatalogs der Union: die Frage der demokratischen Grundlagen, die Frage, wie die Effizienz der Entscheidungsprozesse verbessert werden kann und das kritische Problem des Kompetenztransfers nach Brüssel.

Klare Regelungen wer für was Verantwortung trägt und die Transparenz der Entscheidungen, die in wichtigen Fragen eine öffentliche Debatte ermöglichen, sind zwei Maßstäbe, die für die Akzeptanz der politischen Entscheidungen bei den Bürgern der Union mitentscheidend sind. Dazu kommt ein weit verbreitetes Verständnis, dass die Union weniger nach demokratischen Spielregeln arbeitet als nach bürokratischer „Dynamik“. Grundsätzliche Kritik an der europäischen Entwicklung setzt

vor allem an diesen Punkten an. Die Akzeptanz der Union in der Zukunft wird wesentlich davon abhängen, wie diese Bewertungsstäbe zufriedenstellend eingelöst werden können. Die Union kennt jedoch kein einheitliches Entscheidungsverfahren, sondern unterscheidet vergemeinschaftete, konkurrierende und zwischenstaatliche Organisationsformen von Entscheidungen. Auch das EU-Parlament ist in unterschiedlicher Weise beteiligt. Es stellt sich die Frage, wie diese Entscheidungsformen in der politischen Praxis die oben genannten Kriterien erfüllen. Dabei ist zu berücksichtigen, wie sich diese Verfahren durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon verändern. Ziel ist es, die Stärken und Schwächen der jeweiligen Verfahren mit Blick auf die obengenannten Kriterien zu erfassen um Anhaltspunkte für die weitere Entwicklung der Union zu gewinnen. Diese wird wohl zu einer Verfassung (im eigentlichen Sinn) führen müssen.

Dieses soll (und kann nur) exemplarisch erfolgen. Zunächst gilt es zu bestimmen, was unter „Verantwortung“ und „Transparenz“ verstehen ist. Anschließend sind die Fallbeispiele aus den wesentlichen Entscheidungsverfahren auszuwählen.

Hier liegen nun die ersten Ausarbeitungen aus der Projektgruppe vor. Aus Gründen des Zusammenhanges bringen wir auch den Aufsatz von Roland Vaubel aus der Sozialwissenschaftlichen Schriftenreihe Nr. 30.

In einer früheren Veröffentlichung hat sich Professor Dr. Vaubel schon zu einer Teilfrage des Demokratieproblems, der Möglichkeit von Referenden, positiv geäußert. Dr. Hüller prüft diese Frage in einer umfassenden Analyse und sieht keinen Königsweg, sondern eine Kombination verschiedener Möglichkeiten: schonender Umgang mit den nationalstaatlichen Kompetenzen, Politisierung der bereits in Brüssel kommunitär angesiedelten Politikmaterien, stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess. In der Summe bleibt jedoch aus seiner Sicht die EU, so wie sie sich entwickelt hat, demokratietheoretisch eine prekäre Institution.

Dr. Kai Oppermann sieht, was die Effizienzfrage betrifft, insbesondere zwei mögliche Optionen: Flexibilisierung und Depolitisierung. Das erste Konzept zielt darauf der Heterogenität der Interessenlage dadurch gerecht zu werden, dass sich unterhalb der Union flexible Staatengruppierungen stärker integrieren. Mit einer Politik der Depolitisierung wird vor allem darauf abgezielt, die Diskussion über

bestimmte Entscheidungen weitgehend auf die exekutiven Institutionen und die Parlamente zu beschränken – eine unter demokratischen Gesichtspunkten ohne Zweifel problematische Vorgehensweise, die darauf verweist, in welchem Spannungsverhältnis die Frage effizienter Entscheidungen im Verhältnis zum Demokratiepostulat in der EU steht.

Dr. Peter Becker analysiert den Lissabonner Vertrag mit Blick auf die Entwicklung der europäischen Kompetenzordnung. Zwar beschränkt das Prinzip der Einzelermächtigung und die stärkere Mitwirkung der nationalen Parlamente (ohne die Dominanz der Exekutive entscheidend zu schwächen) aus seiner Sicht weitere Übertragungen von Kompetenzen auf die Union. Allerdings geht er davon aus, dass damit die fundamentalen Triebkräfte des europäischen Integrationsprozesses zwar reduziert, aber nicht abgestellt sind.

Insbesondere die Perspektive weiterer Kompetenzübertragungen an die Europäische Union (zu erwähnen ist, dass u. a. mit dem Lissabonner Vertrag auch die Innen- und Rechtspolitik zum Gegenstand von Entscheidungen in Brüssel wird!) und die jüngsten Entscheidungen in Sachen Euro stimmen (Schlagwort: Wirtschaftsregierung) lassen vermuten, dass die Frage von Demokratie und Legitimation nicht nur auf der politischen Tagesordnung bleiben wird, sondern sich wahrscheinlich noch verschärft und die oben diskutierten Optionen für eine Demokratisierung der Union das Problem nur beschränkt relativieren können.

*Erich Reiter*  
Präsident des ILLP

*Peter Schmidt*  
Leiter der Projektgruppe

# Die europäische Kompetenzordnung zwischen Anpassungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität

---

## 1. Einleitung

---

In jeder föderalen Ordnung müssen die Grundlagen und Regeln zur Verteilung von Kompetenzen und Verantwortungsbereichen auf die zentrale und die gliedstaatliche Ebene normiert sein, um Kompetenzkonflikte einzuhegen und um die Ausübung der Zuständigkeiten zu regeln; sie bilden "die Mitte"<sup>1</sup> föderaler Verfassungen. Auch der europäische Integrationsprozess muss deshalb ebenfalls dieses Kernelement föderaler Grundordnungen, die Ordnung der vertikalen Kompetenzverteilung, berücksichtigen. Der frühere deutsche Bundesaußenminister Fischer hatte in seiner Humboldt-Rede davon gesprochen, dass eine konstitutionelle Neugründung Europas und die grundlegende Neuordnung der Kompetenzen einander bedingen.<sup>2</sup> Die präzise Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene solle zur "Hauptachse" einer europäischen Verfassung werden. Auch die deutschen Länder hatten wiederholt "eine klare Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedsstaaten"<sup>3</sup> angemahnt. Den Ländern ging es darum, der Erosion ihrer Eigenstaatlichkeit entgegen zu treten sowie ihre Handlungsfähigkeit und ihren politischen Gestaltungsspielraum zu sichern.

Dabei liegt die Funktion einer klaren und verständlichen Kompetenzordnung nicht nur im Schutz vor potentiellen Übergriffen der höheren Entscheidungsebenen, sondern ebenso in ihrer Rolle als Verbindungsachse zwischen einer effizienten und zugleich legitimen Mehrebenenordnung. Jede Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses hat insofern zur

Entwicklung dieses Kernelements föderaler Grundordnungen beigetragen. Allerdings beinhaltet die so historisch gewachsene europäische Kompetenzordnung einige politische und rechtliche Risiken und Ungenauigkeiten. Insbesondere fünf Kritikpunkte werden genannt:

1. Die Kompetenzordnung mit ihrem Fokus auf den europäischen Binnenmarkt verstärkt Zentralisierungstendenzen und greift zugleich zunehmend tiefer und unmittelbarer in das Leben der Bürgerinnen und Bürger ein. Dies, so argumentieren die Kritiker, vergrößere die Bürgerferne des politischen Handelns in der Europäischen Union, weil zu viele und zunehmend detaillierte Fragen auf europäischer Ebene entschieden würden. Aber gerade hier sei die Möglichkeit der politischen Ein- und Mitwirkung für die Bürgerinnen und Bürger naturgemäß geringer, als auf nationaler, regionaler oder kommunaler Ebene. Die Zentralisierung politischer Entscheidungen in der EU schwäche deren demokratische Mitwirkungsrechte. Zudem seien europäische Entscheidungen durch ein hohes Maß an Intransparenz gekennzeichnet; die politische Verantwortung für eine Entscheidung werde nur unzureichend ersichtlich und sei kaum einem bestimmten Akteur zuzuweisen. Langfristig wachse deshalb die Gefahr, dass sich die Bürger von der europäischen Integrationsidee abwendeten und die EU ihre Legitimität verliere.

2. Von den Kritikern der gegenwärtigen Kompetenzordnung wird immer wieder der Vorwurf

erhoben, dass insbesondere das Muster der finalen Bestimmung der Kompetenzzuweisungen in den Artikeln 2 und 3 des EG-Vertrags die Grenzen der Zuständigkeiten verwische und zu Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite einer Kompetenzübertragung führe. Die Vereinbarung von politischen Zielen, die es zu erreichen gelte, liefere dann die Begründung für Handlungen und Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, auch wenn es für diese Handlungen keine ausdrückliche Kompetenzübertragung auf die EU gäbe.

3. Durch eine Europäisierung nahezu aller Politikbereiche schrumpfen politischer Handlungsspielraum und -autonomie der Mitgliedsstaaten (und in Deutschland und Österreich auch der Handlungsspielraum der Länder). Europäische Antworten auf gemeinsame politische Herausforderungen bedeuten stets die Suche nach europäischen Kompromisslösungen und damit ein Verzicht auf rein nationale Lösungen. Damit drohe aber den Mitgliedsstaaten ein wachsender politischer Bedeutungsverlust, der nur unzureichend durch die Beteiligung an den europäischen Entscheidungsprozessen kompensiert werden könne – zumal die europäische Gesetzgebung immer häufiger das, eigentlich zum Schutz der nationalen und regionalen Entscheidungsebenen eingeführte, Subsidiaritätsprinzip missachte bzw. nicht in ausreichendem Maße berücksichtige.

4. Andererseits wachse auch die Gefahr, dass die EU für immer mehr Entscheidungen verantwortlich werde und verantwortlich gemacht werde, für die sie eigentlich nicht zuständig sei und für die sie auch keine hinreichende Ressourcenausstattung besitze. Die EU, mit ihren begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen, werde folglich überfordert und überlastet. Dies könne dazu führen, dass die Qualität des politischen Handelns auf europäischer Ebene abnehme und eine zeitgerechte Bearbeitung von Aufgaben, die unbestritten im Kompetenzbereich der EU

liegen, schwierig werde (zum Beispiel in den Bereichen der Wettbewerbspolitik oder der Außenhandelspolitik). Die EU und ihre Organe „verzettelten“ sich und machten sich somit angreifbar; sie werde zur Zielscheibe der Kritik für Entscheidungen, für die sie häufig nicht alleine verantwortlich sei. Deshalb solle sie sich auf ihre eigentlichen Zuständigkeiten und einige vorrangige Politikbereiche konzentrieren.

5. Auch aus rechtlicher Sicht werden die Komplexität und die Intransparenz europäischer Entscheidungsprozesse kritisiert. Die rechtliche Verantwortlichkeit für eine politische Entscheidung sei keiner Entscheidungsebene mehr zuzuordnen. Die demokratische Kontrolle der politischen Akteure, insbesondere die parlamentarische Kontrolle, werde immer schwieriger. Umgekehrt sei die Kontrolle und die Möglichkeit, die handelnden Akteure für ihre Entscheidungen auch verantwortlich machen zu können bei komplexen Prozessen umso dringlicher. Gerade die Entscheidungsträger in den nationalen Exekutiven könnten sich durch die Verlagerung von Entscheidungsprozessen in die EU-Organe der parlamentarischen Kontrolle auf nationaler Ebene entziehen. Eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten könnte deshalb zu einer erhöhten Rechtssicherheit durch mehr Transparenz führen und zugleich das demokratische Prinzip der Gewaltenteilung und deren Kontrolle festigen.

Diese Vorbehalte gegen eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses gipfelten in dem Ausruf des früheren Bundespräsidenten Roman Herzog: „Europa entmachtet uns und unsere Vertreter“.<sup>4</sup> Er plädierte dafür, dass ein „abschließender Kompetenzkatalog, der Umfang und Grenzen der EU-Zuständigkeiten festlegt“, unbedingt notwendig sei. Die Kritik an der bestehenden Kompetenzordnung in der EU ist insofern immer verbunden mit grundsätzlichen Fragen nach der demokratischen Legitimität der



europäischen Entscheidungen, der Souveränität und Autonomie der EU-Mitgliedsstaaten und

damit implizit nach der Finalität des europäischen Integrationsprozesses.

---

## 2. Die Triebkräfte der Kompetenzübertragung

---

Die Skepsis gegenüber der vertikalen Kompetenzverteilung in der Europäischen Union beruht nicht nur auf der Unzufriedenheit über das Ausmaß der formell übertragenen Zuständigkeiten, sondern auch auf den Triebkräften, die für eine weiter fortschreitende Übertragung zusätzlicher Kompetenzen auf die Europäische Union definiert werden können. Die Harmonisierung nationaler Gesetzgebung und die Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen werden als beinahe unabänderliche Gesetzmäßigkeiten und Zwangsläufigkeiten wahrgenommen. Neben den Eigeninteressen der EU-Organe, also der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem EuGH, an einer Ausweitung ihrer Zuständigkeiten sind es insbesondere diese Eigengesetzlichkeiten des einmal angestoßenen ökonomischen und politischen Integrationsprozesses, die zur Skepsis gegenüber der Kompetenzverteilung in der Europäischen Union führen.

Im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses haben sich einige dieser Triebkräfte abgezeichnet, die zu einer Ausweitung der europäischen Kompetenzordnung geführt haben:

1. Die Dynamik des Binnenmarktes zur Öffnung und Harmonisierung von neuen Marktsegmenten greifen auf angrenzende Politikfelder über und öffnen diese für europäische Rechtsetzung. Der Mechanismus der auf das Binnenmarktziel orientierten Zuständigkeitsverteilung orientiert sich nicht an den vertraglich fixierten Grenzen der europäischen Kompetenzordnung, sondern wirkt auch auf Bereiche, in denen die EU-Ebene nach der Kategorisierung des Lissaboner Vertrags lediglich ergänzende oder koordinierende Zuständigkeiten besitzen soll. Die Ziele des EG-Vertrags zur Schaffung des Gemeinsamen Marktes, also der Marktöffnung und

des unverfälschten Wettbewerbs, lösen so die von der neo-funktionalistischen Integrations-  
theorie als spillover bezeichneten Prozesse aus, bei denen die Vergemeinschaftung eines Politikbereichs zur Vergemeinschaftung auch anderer Bereiche führt.<sup>5</sup>

2. Insbesondere der Europäische Gerichtshof sieht sich verpflichtet, das europäische Binnenmarkt- und Wettbewerbsrechts auch auf benachbarte Politikbereiche anzuwenden. Dabei liefern häufig unklare Grenzen der übertragenen Kompetenzen im jeweiligen Politikfeld dem Europäischen Gerichtshof die Möglichkeit, bestehende Kompetenzzuweisungen weiter zu interpretieren, als die Mitgliedsstaaten dies intendiert hatten. Die den politischen Handlungs- und den rechtlichen Regulierungsspielraum erweiternde Rechtsprechung des EuGH zeigt, wie die finale, das heißt zielorientierte Kompetenzordnung der EU zur Erschließung neuer Politikfelder führen kann.

3. Die Europäische Kommission ihrerseits hat es verstanden, mit Hilfe ihres Initiativmonopols die Grauzone zwischen Regulierungserfordernis und Kompetenzübertragung zu nutzen. Dabei konnte sie sich stets auf das Ziel einer immer enger werdenden Union und häufig auch auf die Rechtsprechung des EuGH berufen. Zugleich stützt sich die Kommission häufig auf die sektoralen Eigeninteressen von Fachverbänden, um europäische Lösungen voranzubringen. Diese Sonderinteressen kann sie mit einer Politik des „goldenen Zügels“ verstärken, also mit der Zusage finanzieller Hilfen aus europäischen Förderprogrammen an einzelne Mitgliedsstaaten, Regionen oder Interessengruppen. Gerade die europäischen Förderprogramme und ihre sukzessiv wachsende finanzielle

Ausstattung belegen die Bereitschaft der Empfänger, im Tausch für materielle Entlastung auf politische und rechtliche Zuständigkeiten zu verzichten. Umgekehrt verstärken die ökonomischen Zwänge des Binnenmarktes und der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion auch die utilitaristische und ökonomische Betrachtung neuer Politikbereiche. Die wirtschaftlichen Aspekte in diesen Politikbereichen, die zunehmend marktähnliche Züge bekommen, fordern die Aufmerksamkeit von Unternehmen und Interessengruppen heraus. In der Folge wird häufig eine nationalstaatliche Regulierung der sich entwickelnden Märkte erforderlich und dies kann schließlich von der EU-Kommission, die für die Offenheit des gemeinsamen Binnenmarktes verantwortlich ist, nicht mehr ignoriert werden. So wurden zum Beispiel die bislang nationalstaatlich dominierten Felder der öffentlichen Daseinsvorsorge, also etwa kultureller, sozialer oder karitativer Dienste, zum kompetenzrechtlichen Streitfall.<sup>6</sup> Als Ergänzung zum EU-Binnenmarkt bedarf es dann häufig einer flankierenden europäischen Regulierung. Hierbei versucht insbesondere das Europäische Parlament, seinen politischen Handlungsspielraum auszuweiten.

4. Aber die EU-Kommission und das Europäische Parlament können nur bis zu der Grenze gesetzgebend tätig werden, die ihnen von den Mitgliedsstaaten gezogen werden. Es sind häufig die Mitgliedsstaaten und ihre nationalen (oder auch nur sektoralen) Interessen, die die Schnittstellen in der europäischen Kompetenzordnung öffnen, in die EU-Organe mit ihren Vorschlägen nach weitergehender europäischer Regulierung eindringen können. Dabei sehen sich die Regierungen und Verwaltung der Mitgliedsstaaten den wachsenden Ansprüchen ihrer

Gesellschaften ausgesetzt, die politische, ökonomische und soziale Sicherheit, Stabilität und Wohlstand erwarten, die wiederum nur im europäischen Verbund garantiert werden können.<sup>7</sup>

5. Die Exekutiven der Mitgliedsstaaten wiederum entscheiden auf der Grundlage rationaler Erwägungen über die Form und die Umsetzung dieser Erwartungen ihrer Gesellschaften. Sie entscheiden sich häufig für eine Übertragung von Zuständigkeiten, wenn sie glauben, damit ihren innenpolitischen Handlungsspielraum bewahren oder sogar ausweiten zu können. Denn mit der bewussten Ausgrenzung innenpolitischer Kontrollorgane aus den europäischen Entscheidungsinstitutionen erweitern sie ihre innenpolitischen Handlungsspielräume. Die bewusst eingegangene Beschränkung nationalstaatlicher Autonomie durch zwischenstaatliche Kooperation und Integration wird demnach für die Exekutiven kompensiert durch erwartete politische und/oder ökonomische Vorteile und Gewinne (d.h. eine verbesserte out-put-Legitimität) zur Erfüllung wohlfahrtsstaatlicher Erwartungen ihrer Gesellschaften und durch eine Ausweitung der innenpolitischen Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten. Die europäische Integration bewirkt somit auch eine Verschiebung innenpolitischer Macht und Ressourcen.<sup>8</sup>

6. Nicht alleine die supranationalen Institutionen sind demzufolge die eigentlichen Triebkräfte der Integration, sondern deren Zusammenspiel mit der Bereitschaft der Regierungen der Mitgliedsstaaten zu mehr Kooperation und deren Interesse, sich innenpolitischen Einflüssen und Kontrollen besser entziehen zu können und somit einen Teil der verloren gegangenen Handlungsautonomie zurück zu gewinnen.

---

### 3. Die reformierte Kompetenzordnung des Vertrags von Lissabon

---

Seit der immensen Vertiefung des europäischen Integrationsprozesses mit dem Binnenmarktprogramm und der Einheitlichen Europäischen Akte Ende der 80er Jahre rückte die vertikale Kompetenzordnung, also die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene, sukzessive immer stärker in den Vordergrund der weiteren Reformschritte. Das jüngste Ergebnis dieser Entwicklung, der Vertrag von Lissabon, beinhaltet nun zusammengefasst drei Veränderungen, die für die vertikale Kompetenzordnung im europäischen Mehrebenensystem von besonderer Bedeutung sind:

#### 3.1 Die Kategorisierung der Kompetenzen

Bislang folgte das europäische Primärrecht bei der Kompetenzzuweisung auf die EU keiner abstrakten Systematik. Vielmehr wuchs im Laufe des europäischen Integrationsprozesses eine zersplitterte und intransparente Kompetenzordnung, der eine klare und nachvollziehbare Struktur fehlte.

Die reformierte Kompetenzordnung des Lissabonner Vertrags sorgt nun erstmals dafür, dass die Zuständigkeiten der EU kategorisiert werden und ihre Verteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten transparent wird. Das Vertragswerk teilt die Zuständigkeiten der EU in drei Kategorien ein – ausschließliche Zuständigkeiten, geteilte Zuständigkeiten sowie unterstützende Maßnahmen. Daneben sind für die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik) Sonderregelungen vorgesehen. Diese fallen aus der Typisierung der drei Zuständigkeitsarten heraus und betonen damit den Ausnahmecharakter der beiden Politikbereiche.<sup>9</sup>

1. Die deutlich verbesserte Transparenz und Klarheit der europäischen Kompetenzordnung durch die Systematisierung und Kategorisierung der Zuständigkeitsverteilung.
2. Die Veränderungen bei der Kompetenzausübung durch die Präzisierung der vorhandenen Grundsätze.
3. Die Innovation der Ausübungskontrolle durch die Einführung neuer Verfahren und Mechanismen.

Im Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten nach Artikel 2 AEUV ist nur die EU rechtssetzungsbefugt; umgekehrt dürfen die Mitgliedsstaaten nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ausdrücklich ermächtigt worden sind oder wenn es darum geht, EU-Rechtsakte durchzuführen. Die abschließende Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten in Artikel 3 AEUV stellt klar, in welchen Bereichen die Mitgliedsstaaten ihre Rechtsetzungskompetenzen vollständig auf die EU übertragen haben und über keine eigenen Kompetenzen mehr verfügen. Die Liste umfasst die Politikbereiche Zollunion, Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Währungspolitik für die Euro-Mitgliedsstaaten, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik und die gemeinsame Handelspolitik. Die Liste ist kurz gehalten und knüpft weitgehend an den vorgefundenen *acquis* des EG-Vertrags an.

Von besonderer Wichtigkeit ist die Liste, um den Geltungsbereich des Subsidiaritätsprinzips zu definieren, da dieses nur in den Bereichen angewendet wird, die nicht zu den

ausschließlichen Zuständigkeiten der Union gehören. Je umfangreicher oder auch unspezifischer die Auflistung der ausschließlichen Zuständigkeiten ist, desto beschränkter bzw. ungenauer wird demzufolge der Anwendungsbereich des Subsidiaritätsprinzips.

Im Bereich der geteilten Zuständigkeiten hingegen verfügen sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten über die Befugnis, gesetzgeberisch tätig zu werden und verbindliche Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedsstaaten können ihre Zuständigkeiten allerdings nur „sofern und soweit“ (Art. 2 Abs. 2 AEUV) wahrnehmen, wie die EU von ihren Zuständigkeiten noch keinen Gebrauch gemacht hat. Der Unterschied zwischen ausschließlicher und geteilter Gesetzgebungskompetenz entscheidet sich somit an der Frage, ob die Union ihre grundsätzliche Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, genutzt hat oder nicht. Die EU kann mit ihrer Legislativtätigkeit im Bereich der geteilten Zuständigkeiten also eine Art „Sperrwirkung“ für die nationale Gesetzgebung entfalten. Dieser Vorrang europäischer Rechtsetzung gilt allerdings nicht für den gesamten jeweiligen Politikbereich, sondern nur für die „durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente“ (Protokoll Nr. 25 über die Ausübung der geteilten Zuständigkeit). Hat die Union im Bereich der geteilten Gesetzgebung bereits europäische Richtlinien oder Verordnungen erlassen, wird die Ausübung, das heißt die Reichweite und die Regelungstiefe dieser Gesetzgebungsbefugnis, durch die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beschränkt.

Bereiche geteilter Zuständigkeiten sind laut Artikel 4 AEUV der Binnenmarkt, die Sozialpolitik (soweit sie in dem Vertrag erfasst wird), der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt, die Landwirtschafts-, Fischerei<sup>10</sup> und Umweltpolitik, der Verbraucherschutz, Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, der europäische Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts sowie gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit.

Das zentrale Politikfeld im Bereich der geteilten Zuständigkeiten ist zweifellos der Binnenmarkt, für den eine uneingeschränkte Regelungskompetenz gilt. Dabei beinhaltet die Zuordnung aller erforderlichen Maßnahmen, um „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital“ (Art. 26 AEUV) möglich ist, zu schaffen. Mit dieser undifferenzierten Zuordnung bleibt allerdings ein zentraler Streitpunkt ungelöst, nämlich die Frage der Abgrenzung von Binnenmarktvorschriften gegenüber anderen Politikbereichen mit abweichender Zuständigkeitsverteilung, wie z.B. der Bildungspolitik.

Für die Bereiche Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt (Art. 4 Abs. 3 AEUV) sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (Art. 4 Abs. 4 AEUV) wird als abweichende Regelung festgeschrieben, dass die Union hier nur insofern Maßnahmen treffen und Programme erstellen darf, als sie die nationalen Politiken der Mitgliedsstaaten auf den jeweiligen Feldern nicht behindern. Demnach ist für diese Politikbereiche eine parallele Gesetzgebungszuständigkeit vorgesehen; die EU-Legislativtätigkeit kann hier auch keine Sperrwirkung entfalten.

Als dritte Kompetenzkategorie werden in Artikel 2 AEUV Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen genannt. Darunter fallen Maßnahmen in den Bereichen Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit, Industrie, Kultur, Tourismus, allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit. Die Union kann in diesen Bereichen tätig werden, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Politikfelder ersetzt wird. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten ist ausgeschlossen.

Die Zuständigkeiten zur Koordinierung in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik (Art. 2 Abs. 3 AEUV) sowie zur Gemeinsamen Außen-

und Sicherheitspolitik (Art. 2 Abs. 4 AEUV) folgen keiner allgemeinen Kompetenzkategorie; damit wird der Sondercharakter dieser Politikbereiche mit paralleler Zuständigkeit verdeutlicht. Dies deutet auf eine Dominanz der nationalen Zuständigkeiten über die euro-

päischen in den beiden Politikbereichen hin.

Mit der Kategorisierung der Zuständigkeiten wird die bestehende europäische Kompetenzordnung erstmals systematisch geordnet und damit nachvollziehbar gemacht.

<b>Die Europäische Kompetenzordnung</b>			
	<b>Ausschließliche Kompetenz</b>	<b>Geteilte Kompetenz</b>	<b>Unterstützungs-, Koordinierungs- u. Ergänzungsmaßnahmen</b>
<b>Definition</b>	<p>EU kann gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen;</p> <p>Mitgliedsstaaten dürfen nur tätig werden, wenn sie von der EU ermächtigt werden..</p>	<p>EU und Mitgliedsstaaten können gesetzgebend zuständig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen;</p> <p>Mitgliedsstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die EU noch nicht tätig geworden ist.</p>	<p>EU darf nach Maßgabe des AEUV-V ergänzende Maßnahmen durchführen, ohne dass EU eine Kompetenz erhält;</p> <p>Harmonisierungen nationaler Regelungen sind ausgeschlossen.</p>
<b>Politikbereiche</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zollunion</li> <li>- Festlegung der Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt</li> <li>- Währungspolitik im Euro-Raum</li> <li>- Erhaltung biologischer Meeresschätze</li> <li>- Gemeinsame Handelspolitik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Auffangklausel für alle Bereiche</li> <li>• Hauptbereiche:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Binnenmarkt</li> <li>- Sozialpolitik</li> <li>- Kohäsion</li> <li>- Landwirtschaft</li> <li>- Umwelt</li> <li>- Verbraucherschutz</li> <li>- Transeuropäische Netze</li> <li>- Energie</li> <li>- Raum der Freiheit der Sicherheit und des Rechts</li> <li>- Öffentliche Gesundheit</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gesundheit</li> <li>- Industrie</li> <li>- Kultur</li> <li>- Tourismus</li> <li>- Bildung, Jugend, Sport</li> <li>- Katastrophenschutz</li> <li>- Verwaltungszusammenarbeit</li> </ul>
<b>Besondere Bereiche</b>		<p>Parallelkompetenzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt</li> <li>- Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe</li> </ul>	<p>Besondere Bereiche der Koordinierung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wirtschaftspolitik</li> <li>- Beschäftigungspolitik</li> <li>- Sozialpolitik</li> </ul>

Diese Transparenz dient dem Ziel einer klaren Kompetenzverteilung und der Benennung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Allerdings wird damit die vertikale Kompetenzordnung nicht grundlegend verändert oder gar eine „Kompetenzflechtung“<sup>11</sup> erreicht. Bereits

der europäische Verfassungskonvent hatte die deutschen Überlegungen über eine möglichst weitgehende Trennung der Zuständigkeiten und die Forderungen nach abschließenden Kompetenzkatalogen nicht aufgegriffen.<sup>12</sup>

### 3.2 Die präzisierten Kompetenzausübungsregeln

#### a) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Grundlegend für die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedsstaaten ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon aus Artikel 5 EG-Vertrag abgeleitet wurde. Durch den neuen Vertrag wird das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erstmals formell in das europäische Vertragsrecht aufgenommen. Es wird inhaltlich nicht grundlegend verändert, aber doch erstmals ausdrücklich benannt und klar ausformuliert. Der Wortlaut schließt aus, dass die Union über eine allzuständige Rechtsetzungskompetenz oder eine Kompetenz-Kompetenz verfügt, d.h. sich selbst Zuständigkeiten aneignen kann. Vielmehr bleibt die EU von den Kompetenzübertragungen der Mitgliedsstaaten abhängig. Dazu gehört, dass sie ihre Zuständigkeiten von Mitgliedsstaaten erhält

und die übertragenen Kompetenzen im europäischen Primärrecht festgeschrieben sind (Art. 5 Abs. 2 EU-Vertrag). Europäische Rechtsetzung kann mithin nur auf der Basis einer zugewiesenen und hinreichenden Rechtsgrundlage erfolgen; ein Vertragsziel allein soll keine Zuständigkeitsübertragung begründen können.

Es sind also die Mitgliedsstaaten, die als „Herren der Verträge“ formal und im Konsens über die Kompetenzen der Europäischen Union und ihrer Organe entscheiden. Jene Politikbereiche, die nicht auf die Ebene der EU übertragen wurden, verbleiben im Umkehrschluss bei den Mitgliedsstaaten (Art. 4 Abs. 1 EU-Vertrag). Die Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten haben weiterhin Vorrang vor europäischen Kompetenzen; sie sind und bleiben der Regelfall.

#### b) Die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit

Seit ihrer Aufnahme in das europäische Primärrecht mit dem Vertrag von Maastricht 1992 sind das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die maßgebenden Grundsätze der primärrechtlichen Kompetenzausübung.<sup>13</sup> Beide Prinzipien setzen der EU Schranken bei der Ausübung einer übertragenen konkurrierenden Zuständigkeit, also beim Erlass europäischer Rechtsetzung auf der Grundlage einer Kompetenzübertragung im europäischen Primärrecht. Mit dem Prinzip der Subsidiarität in Artikel 5 EUV soll sichergestellt werden, dass die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann Recht setzend tätig werden darf, wenn die

politischen Ziele der Europäischen Union mit einer europäischen Maßnahme besser erreicht werden können und deshalb allein das Handeln auf EU-Ebene einen Mehrwert verspricht. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit besagt darüber hinaus, dass die EU grundsätzlich nur Maßnahmen ergreifen darf, die geeignet, erforderlich und angemessen sind. Der EU ist demnach nicht gestattet, inhaltlich und formal über das zur Erreichung des Ziels erforderliche Maß hinaus tätig zu werden.

Dennoch wurde bislang das Subsidiaritätsprinzip nicht als – insbesondere von den deutschen Ländern erhoffte – Schranke genutzt,

mit der eine Erweiterung der übertragenen Kompetenzen durch deren extensive Nutzung verhindert werden sollte.<sup>14</sup> Mit dem Vertrag von Lissabon wird nun die frühere Interpretation des Subsidiaritätsprinzips als „dynamisches Konzept“ erschwert, mit dem nicht nur eine Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen, sondern auch deren Ausweitung begründet werden konnten.

Ergänzt und spezifiziert werden die Definitionen der Ausübungsbeschränkungen durch das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit. Dort werden die Begründungspflichten der Europäischen Kommission, die Verfahrensregeln und – in der Zusammenschau mit dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parla-

mente in der EU – die Informations-, Kontroll- und Einspruchsmöglichkeiten der nationalen Parlamente aufgeführt. Mit diesen neuen Mitwirkungsinstrumenten räumt der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten eine deutlich stärkere Rolle im europäischen Rechtssetzungs- und Integrationsprozess ein, als dies bisher der Fall war. Demnach muss die Kommission künftig in ihren Gesetzesinitiativen detailliert erläutern, warum eine Regelung auf der europäischen Ebene einer mitgliedstaatlichen Regelung vorzuziehen ist bzw. warum mit einer europäischen Richtlinie oder Verordnung ein bestimmtes Ziel besser erreicht werden kann. Dafür soll sie qualitative und quantitative Kriterien anlegen.<sup>15</sup>

### **c) Der parlamentarische »Frühwarnmechanismus«**

Dennoch bleibt das Subsidiaritätsprinzip zunächst ein politischer Grundsatz<sup>16</sup>, der die Bewertung europäischer Rechtsetzungsinitiativen an politischen Maßstäben ermöglicht. Deshalb ist die Kontrolle und die Überprüfung der Einhaltung des Prinzips von herausragender Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon beauftragt nun erstmals die nationalen Parlamente der Mitgliedsstaaten mit der Überwachung des Subsidiaritätsgrundsatzes. Als wichtigstes Kontrollinstrument der nationalen Parlamente beinhaltet der neue Vertrag den sogenannten »Frühwarnmechanismus«, über den die Volksvertretungen frühzeitig in den EU-Gesetzgebungsprozess einbezogen werden.<sup>17</sup> Dieser Mechanismus gibt

ihnen die Möglichkeit, ihre Subsidiaritätsbedenken innerhalb von acht Wochen, nachdem ihnen der Entwurf für eine Gesetzgebungsinitiative von der Kommission übermittelt worden ist, deutlich zu machen. Die Kommission muss dann ihren Vorschlag überprüfen, wenn mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente Bedenken geäußert hat.<sup>18</sup> Die nationalen Parlamente werden also bereits vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses in der EU informiert und gehört. Sie können darüber hinaus nach Abschluss des Legislativverfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof wegen einer mutmaßlichen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips klagen.

### **d) Die Rückübertragung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedsstaaten, die Streichung der Flexibilitätsklausel und die Möglichkeit des Austritts aus der Europäischen Union**

Die in den neunziger Jahren insbesondere in Deutschland immer lauter werdenden Forderungen nach einer umfassenden Überprüfung der vertikalen Kompetenzordnung in der Europäischen Union hatten zur Aufnahme spezifischer Forderungen in das Mandat des europäischen Verfassungskonvents geführt, der Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union von Laeken.

Dazu gehörte die Möglichkeit der Rückübertragung von Zuständigkeiten, die einmal auf die EU übertragen worden waren, die aber künftig wieder in die alleinige Regelungssouveränität der Mitgliedsstaaten fallen sollten. Sowohl in den Debatten des EU-Verfassungskonvents als auch in den nachfolgenden Regierungskonferenzen tauchte diese Forderung allerdings nicht mehr

auf. Auch der Vertrag von Lissabon enthält keine explizite Rückübertragungsklausel. Eine solche wäre ohnehin nicht erforderlich, da jede Regierungskonferenz zur Änderung der europäischen Verträge die Möglichkeit bietet, die Kompetenzverteilung zu überprüfen und zu ändern, also der EU auch Zuständigkeiten zu entziehen. Die Mitgliedsstaaten haben sich lediglich auf eine gemeinsame Erklärung<sup>19</sup> verständigt, die dem Vertrag von Lissabon beigefügt wurde, in der auf die Möglichkeit einer Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge hingewiesen wird, die sowohl eine Ausweitung als auch eine Verringerung der EU-Kompetenzen beschließen könne.<sup>20</sup> Die Rückübertragung von Zuständigkeiten von der europäischen auf die nationale Ebene wird jedenfalls nicht durch eine in den Verträgen bestehende Klausel erleichtert oder erschwert; vielmehr sind es die gewachsenen politischen und ökonomischen Interessen, Interdependenzen und Zwänge, die eine Rückübertragung nahezu unmöglich machen.<sup>21</sup>

Eine zentrale Forderung für eine endgültige Abgrenzung der Kompetenzen im Sinne eines europäischen „Trennungsföderalismus“<sup>22</sup> war die Streichung der sogenannten Flexibilitätsklausel in Artikel 308 EG-Vertrag. Das europäische Primärrecht kennt seit jeher die Möglichkeit der vertragsimmanenten Weiterentwicklung der europäischen Zuständigkeitsverteilung auch unterhalb des förmlichen Vertragsänderungsverfahrens, das heißt ohne eine Regierungskonferenz. Bislang war diese Klausel allerdings materiell in mehrfacher Hinsicht begrenzt und darüber hinaus war ihre Nutzung an das einstimmige Votum der Mitgliedsstaaten und die Anhörung des Europäischen Parlaments gebunden. Die Klausel kam also erst dann zur Anwendung, wenn ein europaweiter Konsens vorlag. Eine klare Kompetenzordnung mit einer möglichst dauerhaften Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten sollte, so die Forderung, diese Flexibilitätsklausel obsolet machen.<sup>23</sup> Im europäischen

Verfassungskonvent hingegen war allerdings ein solcher Verzicht auf die mögliche Anpassungsfähigkeit und die Flexibilität der europäischen Kompetenzordnung nicht durchsetzbar.<sup>24</sup> Die Neuformulierung der Flexibilitätsklausel im Lissabonner Vertrag (Art. 352 AEUV) verschärft die Nutzungsbeschränkung, indem sie nun die Zustimmung des Europäischen Parlaments und die Einbeziehung der nationalen Parlamente vorschreibt; gemäß Artikel 352 Absatz 2 AEUV ist die Kommission verpflichtet, die nationalen Parlamente über die beabsichtigte Anwendung der Flexibilitätsklausel unmittelbar zu unterrichten.<sup>25</sup>

Mit dem Vertrag von Lissabon wird ein neues, mehrstufiges Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung eingeführt (Art. 48 EUV). Demnach gibt es künftig – neben den beiden „ordentlichen“ Änderungsverfahren einer Regierungskonferenz mit oder ohne vorgeschaltetem Konventsverfahren – zwei „vereinfachte Änderungsverfahren“. Diese vereinfachten Vertragsänderungsverfahren wurden eingeführt, um in einer Union von 27 und mehr Mitgliedsstaaten nicht jede Vertragsanpassung dem langwierigen Prozedere einer Regierungskonferenz und der nationalen Ratifizierung unterziehen zu müssen. Eine formelle Kompetenzübertragung kann mit diesen Verfahren nicht erfolgen, sondern lediglich eine Anpassung des bestehenden Vertragsrechts. Es ist also ausgeschlossen, dass die EU und ihre Organe sich mit den Änderungs- und Brückenklauseln selbst neue Zuständigkeiten übertragen. Die Regierungen der Mitgliedsstaaten, insbesondere die Staats- und Regierungschefs, sind durch die Voraussetzung der einstimmigen Beschlussfassung stets an den Entscheidungen beteiligt und können nicht überstimmt werden.

Über die genauere Formulierung der Kompetenzausübungsregelungen und den neuen Möglichkeiten der Überwachung und rechtlichen Überprüfung hinaus, formuliert der Vertrag von Lissabon – sozusagen als finale Option – erstmals die Möglichkeit des Austritts



eines Mitgliedsstaates aus der europäischen Integrationsgemeinschaft. Bislang enthielten die europäischen Verträge keine explizite Kündigungsklausel und die Mitgliedsstaaten hätten sich allenfalls auf die außerordentlichen Kündigungsgründe des allgemeinen Völkervertragsrechts beziehen können. Nun wird in Artikel 50 des veränderten EU-Vertrags erstmals die Möglichkeit eines einvernehmlichen Austritts

eines Mitgliedsstaates geregelt. Der freiwillige Austritt wird danach durch ein völkerrechtliches Austrittsabkommen zwischen dem Mitgliedsstaat und der EU geregelt. Wenn also ein Mitgliedsstaat nicht mehr zu weiteren Integrationsritten bereit sein sollte, steht ihm als letztes Mittel nun ein förmliches Recht zum Austritt zu, das die EU nicht ablehnen kann.

---

#### **4. Kontrollierte Dynamik – die europäische Kompetenzordnung zwischen Effizienz und Legitimität**

---

Kompetenzfragen sind stets Machtfragen, bei denen es um politischen Einfluss und Gestaltungsspielräume geht. Die vertikale Kompetenzordnung des europäischen Primärrechts ist das Ergebnis eines langen Integrationsprozesses und insofern stets mit schwierigen politischen Kompromisslösungen verbunden. Die so gewachsene europäische Kompetenzverteilung ist naturgemäß keine Ideallösung, sondern eine Ordnung, in der sich die jeweiligen politischen Realitäten widerspiegeln.

Auch die reformierte Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon entspricht den politischen Realitäten in der EU zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Die Zuständigkeiten der Europäischen Union werden kategorisiert, ihre Verteilung zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten wird transparent. Dennoch wird auch die systematisierte Kompetenzaufteilung des Vertrags von Lissabon nicht der Endzustand

des EU-Mehrebenensystems sein, sondern lediglich als eine modifizierte Kompetenzordnung zur Regelung von Zuständigkeitskonflikten, wie sie auch weiterhin unvermeidlich sein werden. In jedem Mehrebenensystem müssen Kompetenzkonflikte fortwährend neu gelöst werden; die Verteilung, Ausübung und Kontrolle der Zuständigkeiten muss zwischen den Ebenen ständig neu justiert werden. Grundsätzlich gilt jedoch: Jede Kompetenzordnung muss eine angemessene Antwort auf neue Rahmenbedingungen und veränderte Anforderungen zu liefern. In jedem Mehrebenensystem sind Kompetenzkonflikte fortwährend neu zu lösen; die Verteilung, Ausübung und Kontrolle der Zuständigkeiten muss zwischen den Ebenen kontinuierlich ausbalanciert und justiert werden. Nur so kann die vertikale Zuständigkeitsverteilung in der Europäischen Union die erforderliche Effizienz und Legitimität bewahren.

#### **Flexibilität und Detailliertheit der Kompetenzverteilung**

In der Diskussion über die Reform der europäischen Kompetenzordnung besteht ein fundamentales Spannungsverhältnis zwischen der Eindeutigkeit der Kompetenzübertragung und der erforderlichen Flexibilität des Primärrechts: Je detaillierter, je feinziseliert die europäische Kompetenzordnung in den europäischen Verträgen verankert wird, desto leichter muss die Möglichkeit zur Anpassung des Primärrechts sein, um auf veränderte politische

Rahmenbedingungen reagieren zu können. Da Vertragsänderungen im Rahmen der üblichen Regierungskonferenzen relativ langwierig sind und zum Schnüren themenübergreifender Kompromisspakete einladen, besteht ein gemeinsames Interesse aller Akteure daran, die bestehende Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der europäischen Kompetenzverteilung zu bewahren. Umgekehrt gilt deshalb - je schwieriger die Anpassung des europäischen Primärrechts ist, desto

größer und breiter müssen die Aufgabenzuweisungen auf der europäischen Ebene sein, um weiterhin eine ausreichende Flexibilität für die erforderliche europäische Rechtssetzung garantieren und damit auf sich verändernde politische Rahmenbedingungen reagieren zu können.

Dieses Interesse an europäischer Zukunftsfähigkeit eröffnet ein zweites Spannungsverhältnis zwischen dem Detailliertheitsgrad der primärrechtlichen Kompetenzzuordnung und der Möglichkeit der Europäischen Union auf dieser Grundlage gesetzgebend tätig zu werden. Je detaillierter die Kompetenzübertragung im europäischen Vertragsrecht geregelt wird, um einer ungewollten Rechtssetzung der EU vorzubeugen, desto eingeschränkter wird die Möglichkeit für die EU überhaupt, in diesem Politikfeld gesetzgeberisch, d.h. regulierend tätig zu werden. Wenn also nur bestimmte Teile eines Politikbereichs für die europäische Gesetzgebung geöffnet werden sollen, so sollte dies im EU-Vertragsrecht festgeschrieben werden, um die anderen Bereiche dieser Politik vom Anwen-

dungsbereich des Europarechts auszuschließen. Wenn umgekehrt die primärrechtliche Verankerung einer Kompetenzübertragung sich auf den gesamten Politikbereich bezieht, werden zwar der EU Spielräume für sekundärrechtliche Gesetzgebung belassen, aber es wächst somit zugleich für die Mitgliedsstaaten das Risiko, dass die EU auch in Bereichen tätig wird, die ihrem Zugriff eigentlich entzogen werden sollte.

Die Vorsicht der Mitgliedsstaaten bei der Übertragung unspezifischer und deshalb in ihrer Reichweite nicht vorhersehbarer Kompetenzzuweisungen spiegelt sich deshalb in der Stärkung der Schutz- und Einflussmöglichkeiten bei der Kompetenzausübung, also der europäischen Rechtssetzung, wider. Je allgemeiner die Kompetenzübertragungen im europäischen Vertragswerk ausfallen und je größer die Spielräume für sekundärrechtliche Politikgestaltung werden, desto wichtiger werden die Schutz- und die Mitwirkungsrechte der Mitgliedsstaaten und insbesondere auch der nationalen Parlamente bei der Kompetenzausübung.

## **Effizienz und Legitimität der Kompetenzordnung**

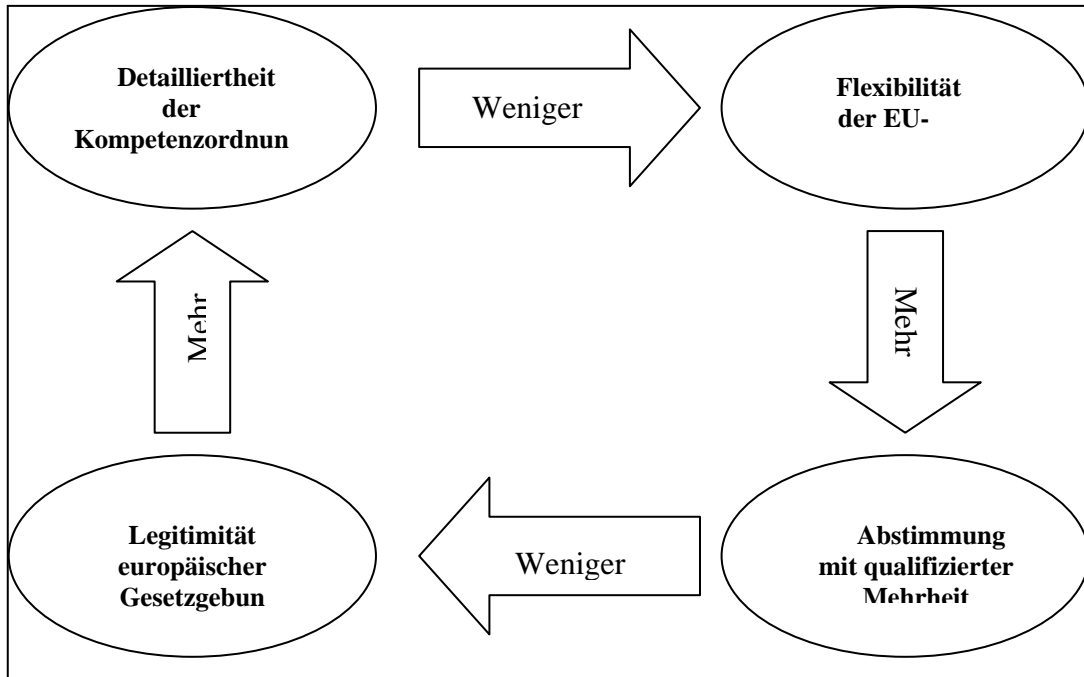
Während das europäische Vertragsrecht, im Sinne eines europäischen Verfassungsrechts, bislang nur im Konsens zwischen den Mitgliedsstaaten im Rahmen einer Regierungskonferenz und nach Ratifizierung aller Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Verfassungsordnung verändert werden kann, wird die Entscheidungsfindung über neue sekundärrechtliche Regelungen durch die Ausweitung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit über Gesetzgebungsvorschläge im Ministerrat erleichtert. Um der Ausweitung von Mehrheitsabstimmungen zustimmen zu können, wird jeder Mitgliedsstaat darauf drängen, die Grenzen der europäischen Zuständigkeiten präzise und damit vorhersehbar zu definieren. Das Risiko in Einzelfragen überstimmt zu werden, setzt Rechtssicherheit und Klarheit über das Ausmaß und die Reichweite der Entscheidung voraus. Je

umfassender und allgemeiner eine Zuständigkeit auf die EU übertragen wird, desto größer ist die Gefahr, dass einzelne Interesse gar nicht oder nationale Vorbehalte nicht ausreichend und angemessen berücksichtigt werden können. Wenn aber besondere Anliegen nicht aufgenommen werden, einzelne Akteure sich in einer Minderheitsposition wieder finden oder gar in für sie wichtigen Fragen überstimmt werden können, dann wird die Akzeptanz der getroffenen Entscheidung sinken. Dies kann eine langfristig abnehmende Legitimität europäischer Entscheidungen zu Folge haben. Die Effizienz europäischer Politikgestaltung ist insofern eng verbunden mit deren Legitimität.

Umgekehrt kann aber eine Berücksichtigung aller Einzelinteressen zu einem Verharren auf dem kleinsten Konsensnenner führen. Auch

eine solche Politik der Einbindung, der unbegrenzten Verhandlungen und der Suche nach dem Konsens kann zu Ernüchterung, Enttäuschung und einer Abwendung führen. Auch in diesem Fall könnte die Zustimmung und die Legitimität des europäischen

Integrationsprozesses Schaden nehmen. Die Sicherung der Handlungsfähigkeit durch die Ausweitung von Mehrheitsvoten steht also auch im Zusammenhang mit der Legitimität der Kompetenzordnung.




---

## 5. Fazit

---

Der Vertrag von Lissabon enthält keinen abschließenden Zuständigkeitskatalog. Vielmehr sucht er einen Ausgleich zwischen der notwendigen Flexibilität der Kompetenzordnung und der Handlungs- und Anpassungsfähigkeit der erweiterten EU sowie der geforderten detaillierten Festschreibung und der Legitimität der Zuständigkeitsverteilung. Er ordnet die Kompetenzen der EU transparent und systematisch in die Kategorien der ausschließlichen, geteilten und ergänzenden Zuständigkeiten. Gleichzeitig werden die Prinzipien der Kompetenzausübung sowie möglicher weiterer Kompetenzübertragungen genauer definiert und neue Verfahren

eingeführt, nach denen die nationalen Parlamente am europäischen Gesetzgebungsprozess mitwirken.

Die Mitgliedsstaaten sind diejenigen, denen die Steuerung des Prozesses obliegt, sie bleiben die "Herren der Verträge". Mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Kompetenzverteilungsgrundsatz kontrollieren sie die Richtung und die Dynamik der weiteren Integrations Schritte. Das Prinzip unterstreicht, dass auch weiterhin die Zuständigkeiten der Union von den Mitgliedsstaaten übertragen werden und eine Kompetenz-Kompetenz der

Union ausgeschlossen wird. Auch die im Vertrag von Lissabon verankerte Flexibilitätsklausel zur Ausweitung des Integrationsfeldes über die vertraglich festgeschriebene Kompetenzordnung hinaus sichert über den Modus der Einstimmigkeit die Kontrolle und die Mitwirkung aller Mitgliedsstaaten. Mit den Grundsätzen zur Achtung der nationalen Identität und der gegenseitigen Unionstreue in Artikel 4 des EU-Vertrags von Lissabon haben sie zusätzliche Schranken für die Ausübung der übertragenen Zuständigkeiten definiert und mit den neuen Mechanismen des Frühwarnsystems und der Klagebefugnis haben sie ihren Parlamenten stärkere Rechte bei der Kontrolle der Kompetenzausübung der europäischen Ebene übertragen. Umgekehrt führt diese Einbindung der national-parlamentarischen und regionalen Ebene in die Aufsicht der europäischen Kompetenzausübung auch zu einer weiteren Verflechtung und Interdependenz der Ebenen.

Als Ziel des Integrationsprozesses wird in Artikel 1 des EU-Vertrags weiterhin eine immer engere Union der Völker Europas angestrebt. Zugleich versuchen die Mitgliedsstaaten, auf die sich stetig verändernden politischen Rahmenbedingungen zu reagieren und ihre nationalen und die gemeinschaftlichen Politiken anzupassen. Die funktionale und sehr offene Formulierung des Ziels des europäischen Integrationsprozesses beschreibt insofern den politischen Willen aller Mitglieder der Europäischen Union, den Prozess der Übertragung von Zuständigkeiten nicht abzuschließen, sondern im Gegenteil weiter fortzusetzen. Dies erfordert zwangsläufig auch weiterhin die Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Entscheidungsebene und in dieser Konsequenz die Modifizierung des europäischen Primärrechts.

## Anmerkungen:

---

- <sup>1</sup> Armin von Bogdandy, Jürgen Bast, Dietrich Westphal, Die vertikale Kompetenzordnung im Entwurf des Verfassungsvertrags, in: *Integration*, H 4/2003, S. 414- 427, S. 414.
- <sup>2</sup> Joschka Fischer, „Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“, Rede an der Humboldt-Universität in Berlin am 12. Mai 2000. Fischer führte in seiner Rede weiter aus: "Die Souveränitätsteilung von Föderation und Nationalstaaten setzt einen Verfassungsvertrag voraus, der festlegt, was europäisch und was weiterhin national geregelt werden soll."
- <sup>3</sup> Deutscher Bundesrat, Entschließung des Bundesrates zur Eröffnung der Regierungskonferenz zu institutionellen Fragen, Drs. 61/00 vom 4.2.2000.
- <sup>4</sup> Roman Herzog/Lüder Gerken, Europa entmachtet uns und unsere Vertreter, in: *Welt am Sonntag* v. 14.1.2007.
- <sup>5</sup> Philippe C. Schmitter definierte dieses zentrale analytische Konstrukt des neo-funktionalistischen Theorieansatzes so: „Spillover refers, then, to the process whereby members of an integration scheme – agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals – attempt to resolve their dissatisfaction either by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the scope of mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the level of mutual commitment) or both.“ Philippe C. Schmitter, *Three Neo-functional Hypotheses about International Integration*, in: *International Organization*, (1969) 23, S. 161–166 (162).
- <sup>6</sup> Siehe Peter Becker, *Europäische Daseinsvorsorge. Die Politik der EU zwischen Wettbewerb und Gemeinwohlverpflichtung*, SWP-Studie 2005/S 12, Berlin, Mai 2005.
- <sup>7</sup> Vgl. Wolfgang Wessels (1997), *An ever closer Fusion? A dynamic macropolitical view on Intergration Processes*, in: *Journal for Common Market Studies*, 1997, Vol. 35, No. 2, S. 267-299.
- <sup>8</sup> Andrew Moravcsik, *Why the European Union Strenghtens the State: Domestic Politic and international Cooperation*, Center for European Studies Working Paper Series, No. 52, Cambridge, MA 1994; Klaus-Dieter Wolf, *Die Staatsräson – zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*, Baden-Baden 2000.
- <sup>9</sup> Vgl. Beate Braams, *Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon*, in: Ingolf Pernice (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden 2008, S. 115–134.
- <sup>10</sup> Ausgenommen der Fischfang (also die „Erhaltung der biologischen Meeresschätze“), der eine ausschließliche EU-Kompetenz ist.
- <sup>11</sup> Vgl. Ralph Alexander Lorz, *Kompetenzverteilung im europäischen Mehrebenensystem*, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *Europäische Verfassung und Grundrechtecharta*, Baden-Baden 2006 (Europarecht, Beiheft 1), S. 43–61 (58).
- <sup>12</sup> Siehe: Volkmar Götz, *Kompetenzverteilung und Kompetenzkontrolle in der Europäischen Union*, in: Jürgen Schwarze (Hg.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents. Verfassungsrechtliche Grundstrukturen und wirtschaftsverfassungsrechtliches Konzept*, Baden-Baden 2004, S. 44-61.
- <sup>13</sup> Siehe: Michaela Hailbronner, *Die Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips im Lichte der Subsidiaritätskontrolle*, in: Ingolf Pernice (Hg.), *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung?*, Baden-Baden 2008, S 135-144.
- <sup>14</sup> Siehe: Silke Albin, *Das Subsidiaritätsprinzip in der EU - Anspruch und Wirklichkeit*, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)*, 2006, Nr. 6, S. 629-635.

- 
- 15 Die Kommission soll in einem gesonderten Vermerk, der ihren Entwürfen für Gesetzgebungsakte beizufügen ist, detaillierte Angaben zu den finanziellen Auswirkungen und den Folgen des Gesetzgebungsvorschlags für nationale oder auch regionale Rechtsvorschriften machen. Siehe Art. 5 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 16 Matthias Ruffert spricht sogar von dem Subsidiaritätsprinzip als einer „undifferenzierten Beschwörungsformel“. Matthias Ruffert, *Institutionen, Organe und Kompetenzen – der Abschluss eines Reformprozesses als Gegenstand der Europarechtswissenschaft*, in: Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hg.), *Der Reformvertrag von Lissabon, Europarecht, Beiheft 1, 2009*, S. 31-49, 33.
- 17 Andreas Maurer/Peter Becker, *Die Europafähigkeit der nationalen Parlamente. Herausforderungen des EU-Verfassungsvertrags für den deutschen Parlamentarismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2004 (SWP-Studie 23/2004).
- 18 Dabei haben Ein-Kammer-Parlamente zwei Stimmen und die beiden Kammern von Zwei-Kammern-Parlamenten jeweils eine. Bei Gesetzgebungsvorschlägen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt ein reduziertes Quorum von einem Viertel der Stimmen. Siehe Art. 7 des Protokolls (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- 19 Siehe: 18. Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten.
- 20 Die Verringerung des sekundärrechtlichen Rechtsbestandes, wie es gegenwärtig mit der Entbürokratisierungsinitiative für eine bessere Rechtsetzung angestrebt wird, ist ohnehin jederzeit möglich. Die gemeinsame Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten weist auch auf diese Möglichkeit hin.
- 21 So hatte der Verfassungsentwurf des EU-Verfassungskonvents ursprünglich den Politikbereich „Tourismus“ aus dem Kompetenzzuweisungen gestrichen. Die Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten korrigierte diese beabsichtigte Rückübertragung und fügte den Politikbereich der Kategorie der Unterstützungskompetenzen zu.
- 22 Volkmar Götz, a.a.O., S. 44.
- 23 Diese Argumentation wurde zum Beispiel im sogenannten Schäuble-Bocklet-Papier vorgebracht. Siehe: „*Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag*“, Berlin, 26.11.2001, S. 8, Ziffer 3i.
- 24 Siehe: den ablehnenden Beitrag von Elmar Brok, MdEP für den Verfassungskonvent; Elmar Brok, Contribution „*The Competences of the European Union*“, CONV 541/03, Brüssel 6.2.2003.
- 25 In einer gemeinsamen Erklärung der Vertragsparteien zum Vertrag von Lissabon haben die Mitgliedstaaten als Bekräftigung gegenüber dem EuGH nochmals bestätigt, dass die Flexibilitätsklausel „keine Grundlage dafür bieten kann, den Bereich der Unionsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen.... Dieser Artikel kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlass von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Änderung der Verträge ohne Einhaltung des hierzu in den Verträgen vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.“ 42. Erklärung zu Artikel 352 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

# Über Demokratie/Demokratisierung in der EU

Dieses Papier soll zwei Überblicke vermitteln, zum einen über systematisch relevante Grundpositionen in verschiedenen Fragen europäischer Demokratie (bzw. etwaiger Defizite) und zum anderen über mögliche Reformoptionen. Mindestens zwei Dinge leistet das vorliegende Papier nicht. Es geht hier nicht darum, alle prominenten Positionen systematisch darzustellen (siehe dazu z.B. Kohler-Koch/Rittberger 2007; Newman 2006; Schäfer 2006), sondern Argumente bezüglich der wichtigsten Grundentscheidungen entsprechender Positionen in den Blick zu bekommen. Gleiches gilt für die Reformoptionen. In der Kürze eines Aufsatzes soll nur ein systematisierender Zugriff auf diese zum Teil sehr unterschiedlichen Optionen aufgezeigt werden.

Zunächst werden in Abschnitt 1 vier Grundpositionen zur europäischen Demokratie entwickelt, dann jeweils zwei Analyseperspektiven und Typen von (impliziten oder expliziten) Bewertungsstandards (Abschnitt 2). Am Ende dieser Abschnitte wird jeweils thesenartig dargelegt, welche der unterschiedlichen Positionen unterstützt wird.

Vor dem Hintergrund des entwickelten Grund-

verständnisses über europäische Demokratie wird dann ein spezifisches und graduelles Verständnis des europäischen Demokratiedefizits in seinen Umrissen skizziert (Abschnitt 3). Dieses Grundverständnis bildet schließlich die Kontrastfolie für unterschiedliche Vorstellungen zur Demokratisierung der EU. Denn nur wo wirklich Demokratiedefizite bestehen, können Reformen der institutionellen Struktur auch demokratisierend wirken (Abschnitt 4).

---

## 1. Positionen zu europäischer Demokratie – ein grober Überblick

---

Die Vielfalt an Positionen in der Diskussion um das europäische Demokratiedefizit rührt daher, dass zwei für den Nationalstaat völlig unstrittige Positionen im Hinblick auf die EU unterschiedlich beantwortet werden. Die Fragen lauten: Soll die EU in ihren supranationalen Institutionen und Entscheidungsprozessen demokratisch sein oder nicht? Und kann sie dies sein *oder nicht*?

Bei den Fragen nach der Demokratie geht es im Kern darum, ob zumindest die wesentlichen politischen Entscheidungen im Rahmen einer (gegebenen) Rechtsordnung vom Demos selbst oder von direkt und egalitär gewählten Körperschaften in allen wesentlichen Phasen (Agendabesetzung, Beratung, Entscheidungsakt) primär bestimmt werden oder nicht (siehe hierzu ausführlich, Hüller 2010a: Kap. 5). Es geht also, kurz gesagt darum, wie das europäische Primär- und Sekundärrecht

„produziert“ werden. Für die Frage eines möglichen Demokratiedefizits macht es nun jeweils einen Unterschied, wie die beiden Fragen beantwortet werden. Zunächst die Kann-Frage: Sollen impliziert Können. Es wäre nicht sinnvoll, die EU dafür zu kritisieren, dass sie nicht demokratisch ist, wenn sie es – in einem strikten Sinne – objektiv nicht sein kann. So unterschiedliche Autoren wie Bartolini (2005), Majone (1998, 2005), Moravcsik (2002, 2006) oder Scharpf (1999) vertreten Varianten der Ansicht, dass europäische Entscheidungsprozesse nicht *dauerhaft* im gerade definierten Sinne demokratisch *funktionieren* können.

Nicht vollkommen unabhängig davon ist die Frage, ob solche Entscheidungen auf europäischer Ebene demokratisch sein sollen. Wenn man – wie Jürgen Habermas oder Simon Hix – für eine Demokratisierung der EU eintritt, dann muss man immer auch annehmen, dass

dies auch möglich ist. Wenn man eine Demokratisierung aber nicht für möglich hält, dann kann man sowohl die Position vertreten, dass dies (unter bestimmten Bedingungen) normativ unproblematisch ist. Majone und Moravcsik im Kern für eine solche Position. Bei ihnen können unter bestimmten Bedingungen vor allem die Nationalstaaten die anfallenden Legitimationslasten schultern. Man kann aber

auch argumentieren, dass der europäische Einigungsprozess bestimmte Kosten im Hinblick auf die demokratische Performanz mit sich bringt.

Zu diesen beiden Fragen finden wir eine Unzahl an Varianten von drei Grundpositionen, die dazu in der Literatur vertreten werden (siehe Schaubild 1).<sup>1</sup>

Schaubild 1:

**Positionierungen zur europäischen Demokratie**

		Kann die EU demokratisch sein?	
		Ja	Nein
Soll die EU demokratisch sein?	Ja	1 Habermas, Hix	2 Scharpf
	Nein	3 ??	4 Moravcsik

Die demokratiesteskeptischen Diagnosen behaupten in der Regel, ausgehend von unterschiedlichen marko-soziologischen Theorien, dass demokratische politische Integration von bestimmten gesellschaftlichen Bedingungen abhängig ist, die auf europäischer Ebene nicht gegeben sind.<sup>2</sup> Dieser Mangel verhindere eine dauerhafte eigenständige demokratische Integration auf EU-Ebene. Von solchen Diagnosen existieren kaum zu zählende Abarten, die sich alle aus einem einfachen Grund nicht beweisen lassen. Alle diese Argumente müssen letztlich annehmen, dass die EU den Nationalstaat mehr oder weniger ersetzt und deshalb alle integrativen Funktionen, die bisher im nationalstaatlichen Rahmen erbracht wurden, nun auf die EU übergehen. Der Nationalstaat besteht aber ja nicht nur weiter, der größte Teil seiner ‚historischen‘ Aufgaben wird ihm von der EU auch gar nicht genommen (König/Mäder 2008). Auch wenn die EU kollektiv verbindliche Entscheidungen in bestimmten Bereichen trifft, ist sie damit noch lange kein Staat. In den bekannten Argumentationsketten wird aber immer aus einem Defizit von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die im Nationalstaat, nicht aber in der EU gegeben sind, extrapoliert

auf das politische Mehrebenensystem EU. Das ist kurzschlüssig. Die EU ist ein *singuläres* Phänomen, nicht vor allem weil es besondere institutionelle politische Arrangements aufweist, sondern weil diese neben und verwoben mit den weiterhin bestehenden nationalstaatlichen Arrangements existieren. Entsprechend muss auch gezeigt werden, dass die angeführten Erkenntnisse auch tatsächlich für das Mehrebenensystem der EU gelten. Eine solche Plausibilitätsprüfung (mehr ist sowieso nicht möglich) hat bisher keine eindeutige Antwort hervorgebracht, sondern nur optimistische und pessimistische Zeitdiagnosen (zu ersteren zählen etwa Habermas und Hix, zu letzteren Grimm, Kielmansegg und Scharpf). Aus der bestehenden Ungewissheit lässt sich nur schwerlich ein Argument gegen Versuche zur europäischen Demokratisierung ableiten. Das stimmt im Übrigen umso mehr, wenn wir die Frage nach der europäischen Demokratie nicht als ein dichotomes sondern ein graduelles Problem konzeptualisieren. Anders formuliert: Auch wenn bestimmte extreme demokratische Pole vielleicht nicht zu realisieren wären, könnte es immer noch sein, dass die EU deutlich demokratischer sein könnte.



Soll die EU aber überhaupt demokratisch sein? Sollen tatsächlich europäische Entscheidungen ein von den nationalen Regierungen und von der Kommission unabhängiges demokratisches Moment widerspiegeln? Die hier vertretene These besagt, dass dies zumindest für die 1. Säule der EU so sein soll, also für die Bereiche, die die Schaffung des gemeinsamen Marktes und die sie begleitende Sozialregulation betrifft. Denn in diesem Bereich werden auf europäischer Ebene (1) kollektiv verbindliche Entscheidungen im Hinblick (auch) auf (2) soziale Grundgüter (im Sinne von Rawls) mit (3) redistributiven Wirkungen getroffen werden bzw. solche, die nicht auf allgemeine Unterstützung rechnen können.

Dabei haben (4) drei starke supranationale Institutionen (KOM, EuGH, EP) in den entsprechenden Entscheidungsprozessen großen Einfluss und es besteht bei den allermeisten Regelungen aufgrund der Geltung der qualifizierten Mehrheitsregel kein effektives nationales Vetorecht.

Es ist erst die *Kombination* dieser vier Annahmen, die das Argument für die normative Wünschbarkeit supranationaler Demokratie im Bereich der ersten Säule der EU befeuern, ja normativ zwingend erscheinen lässt (ausführlich hierzu, Hüller 2010a: Kap. 2.1).

---

## 2. Bewertungsmaßstäbe und -perspektiven

---

Implizit wurden in Abschnitt 1 bereits Positionen angedeutet, die sich auf die Frage nach den adäquaten Bewertungsmaßstäben zur Bewertung des europäischen politischen Systems

und seiner wesentlichen Entscheidungen beziehen (2.1), aber auch darauf in welcher Perspektive insbesondere die EU mit den Nationalstaaten verknüpft wird (2.2).

### 2.1 Input- und/oder Output-Kriterien?

Nach einer prominenten Unterscheidung von Scharpf können politische Systeme ihre Legitimität *entweder* über die demokratische Qualität der Hervorbringung von Entscheidungen (Input) *oder* über die Qualität dieser Entscheidungen selbst generieren (Output) oder durch eine Mischung von beiden Elementen. Hier wird eine spezifische Position zu diesen drei theoretischen Möglichkeiten eingenommen. Die These lautet: Die EU kann nicht allein und nicht einmal vorrangig ihre Legitimität aus der Qualität ihrer Ergebnisse ziehen. Warum ist das so? In aller Kürze: Erstens, weil europäische Politik immer auch re-distributive Wirkungen hat, die Teile der Gesellschaften signifikant belasten, so dass sich praktisch keine Politikinhalt ausweisen lassen, die unabweisbar richtig oder gut sind für alle Betroffenen. Zweitens, weil die Frage, was 'gute'

Politik ist, immer auch Ansichtssache ist und dieses Moment von dezisionaler Willkür lässt sich ohne demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozesse nicht einholen.

Damit wird keineswegs behauptet, dass jede Demokratisierung immer auch positive Effekte auf die Akzeptanz und Qualität von Entscheidungen hat. Das ist nicht zu erwarten, weil Demokratisierung eben immer auch die Artikulation von Dissens befördert, der durchaus auch zu Entscheidungsblockaden führen kann oder im Falle von strategisch erzeugtem Dissens auch die Qualität der Entscheidungen selbst beeinträchtigen kann. Trotzdem bleibt der zentrale Punkt: Ohne demokratische Legitimation kann zwar soziale Akzeptanz erzeugt werden, nicht aber dauerhafte Legitimität.

## 2.2 Komparative und/oder integrative Perspektive?

Ein weiterer Unterschied in der Analyse der EU als politisches System, der ursächlich für konkurrierende Bewertungen ihrer Qualität ist, liegt in der Perspektive, die auf die EU gerichtet wird. Sie kann einmal in vergleichender Perspektive betrachtet werden (siehe etwa Zweifel 2002), so als ob sie auch nur ein Nationalstaat bzw. ein umfassendes politisches System unter anderen wäre. Sie kann aber auch in einer integrativen Perspektive beleuchtet werden (siehe etwa Benz 2003; Scharpf 1999). Dann werden nicht die einzelnen Ebenen für sich behandelt, sondern die spezifischen Leistungen über die Ebenen hinweg ‚zusammengezählt‘.

Beide Perspektiven haben ihren Nutzen, auch wenn dieser im Falle der komparativen Perspektive begrenzt ist. Beide sind vor allem aber schwierig durchzuführen.

Wenn wir die demokratische Performanz der EU bewerten, dann kann der Vergleich mit den Nationalstaaten auch helfen, die Maßlatte nicht utopisch hoch zu legen. Es muss aber auch klar sein, dass die komparative Forschung dabei eine

gewisse Kreativität gegenüber den Standardfragen der nationalstaatlich zentrierten Forschung entwickeln muss. Es ist zwar hilfreich komparativ über die Realisierung politischer Gleichheit in den Entscheidungsprozessen, über Transparenz und über Rechenschaft etc. aufgeklärt zu werden. Ob die EU nun aber eher eine Mehrheits- oder Konsensdemokratie sei oder eher eine präsidentielle oder parlamentarische Ordnung darstellt, ist dagegen kaum eine Fragestellung, die uns weiterhilft.

In der ersten Variante erscheint die komparative Forschung als eine (notwenige) Vorstufe für integrierte Abschätzungsversuche, in denen es letztlich darum gehen muss, ob und wo über die verschiedenen Ebenen hinweg sich Synergien in der demokratischen Performanz ergeben, wo sich die Ergebnisse auf unterschiedlichen Ebenen aber auch neutralisieren usw. Letztlich geht es um eine integrierte Gesamtschätzung demokratischer Performanz: Sind die europäischen Gesellschaften mit der EU demokratischer oder mindestens genauso demokratisch regiert wie sie es ohne sie wären?

---

## 3. Das europäische Demokratiedefizit in einer integrierten Input-Perspektive<sup>3</sup>

---

Verglichen mit demokratischen Nationalstaaten hat die europäische Mehrebenenpolitik ein strukturelles Demokratiedefizit. Entscheidungsprozesse zur Veränderung des europäischen Primärrechts lassen sich nicht in gleicher Weise auf die Präferenzen der europäischen Bürgerschaft zurückführen wie dies bei Verfassungsänderungen in demokratischen Nationalstaaten in der Regel der Fall ist. Sie sind zumindest bei Anwendung der Standardmethode weitgehend intransparent und bieten nur sehr beschränkten Raum, die in den Regierungskonferenzen erzielten Ergebnisse zu verändern.

In den Sekundärrechtsetzungsprozessen in der europäischen Mehrebenenpolitik findet sich – wiederum verglichen mit nationalstaatlich

organisierten Demokratien – keine adäquate Implementation politischer Gleichheit. Weder Kommission, noch EP, noch über den Rat, noch über die nationalen Parlamente und auch nicht über eine Kombination dieser Institutionen in den verschiedenen Varianten der Gemeinschaftsmethode lässt sich dem Prinzip politischer Gleichheit in ähnlicher Weise genügen, wie wir es aus den Nationalstaaten kennen. Trotz nahezu vorbildlicher Transparenz, gelangen relevante europäische politische Kontroversen zudem nicht hinreichend in die Aufmerksamkeit der europäischen Bürgerschaft. Das und die starke institutionelle Verschränkung europäischer Politiksetzung führt zu vergleichsweise schwach ausgeprägten Rechenschaftsprozessen. Und schließlich wird die europäische Mehrebenen-

politik strukturell stärker von Verselbständigungsgefahren bedroht als nationale Politik.

Tatsächlich finden wir einzelne der genannten Demokratiedefizite auch in etablierten Demokratien. Die skandinavischen Demokratien können etwa politische Gleichheit besser realisieren als das Westminster-Modell, welches wiederum weniger von Verselbständigungsgefahren bedroht ist als etwa der deutsche Föderalismus. Aber es ist nicht von der Hand zu weisen, dass über die verschiedenen Bereiche hinweg, die Demokratiebilanz der europäischen Mehrebenenpolitik schlechter ausfällt als die ihrer sämtlichen Mitgliedsstaaten. Und dieses Ergebnis ergibt sich nicht, weil ein spezifischer auf den Nationalstaat ausgerichteter Demokratiemaßstab angelegt wurde.

Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen für die vergleichsweise schlechte Demokratiebilanz der europäischen Mehrebenenpolitik. Die Entscheidungsprozesse der EU sind stark von der Kommission geprägt. Nun pflegt die Kommission einen administrativen, auch offensichtliche Konfliktgegenstände nicht politisierenden Stil, den wir – wie Hix (2008) überzeugend zeigt, auch im Rat und im EP im hohen Maße entdecken können. Die in den Nationalstaaten übliche stärkere Politisierung führt generell zu erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit und Aufmerksamkeit ist wiederum eine Voraussetzung für sinnvolle demokratische Autorisierungs- und Rechenschaftsprozesse. Dagegen führt auch die bewusste Entpolitisierung auf europäischer Ebene (durch Ausblenden der kontroversen Punkte oder durch die Delegation an intransparente Verhandlungsrunden) zu ihrer relativen Unsichtbarkeit und zu anderen Ergebnissen, die eine größere Distanz zu den politischen Präferenzen der Bürger aufweisen.<sup>4</sup>

Die mangelhafte demokratische Qualität der europäischen Mehrebenenpolitik aber allein in der depolitisierten politischen Kultur der europapolitischen Elite festzumachen (Hix

2008), erscheint nicht überzeugend. Zum einen beschränkt sich diese Diagnose weitgehend auf die politische Kultur der Sekundärrechtsetzung, dann überschätzt sie die Erfolgsaussichten allein über eine politische Wettbewerbskultur die Verselbständigungstendenzen abzustellen und schließlich übersieht sie, dass die extreme institutionelle Verflechtung in der europäischen Mehrebenenpolitik effektive demokratische Rechenschaft auch dann schwieriger macht, wenn die politische Elite versuchte, klare programmatische Alternativen durchzusetzen.

Auch wenn es einen Mangel an politischem Wettbewerb um die inhaltliche und personelle Ausrichtung der Europapolitik zu konstatieren gibt und dies auch eine Ursache für das unzureichende demokratische Funktionieren der EU darstellt, darf zweierlei nicht vergessen werden. Erstens ist Politisierung und Wettbewerb kein Selbstzweck, den es zu maximieren gilt. Wir können durchaus demokratisch entscheiden, dass wir im Hinblick auf bestimmte Bereiche, diesen Wettbewerb suspendieren wollen. In allen funktionierenden Demokratien finden wir solche befriedeten Bereiche und es ist völlig unklar, ob intensiverer und extensiver Wettbewerb automatisch mehr Demokratie bedeutet. Zweitens ist unstrittig, dass es in einer politischen Ordnung nicht darum gehen kann, kurzfristig die Qualität demokratischer Verfahren zu maximieren, sondern solche Verfahren zu implementieren, die auch über die Zeit Legitimität verbürgen. Vor diesem Maßstab ist es dann nicht sehr wahrscheinlich, dass eine Maximierung von politischem Wettbewerb die multikulturelle Gesellschaft der Europäischen Union dort abholt, wo sie steht. Tatsächlich drohen für den Fall der Überdehnung von Wettbewerb und Politisierung soziale Desintegrationsphänomene. In der Konsequenz heißt dies: Zur Behebung des europäischen Demokratiedefizits ist eine *moderate* Politisierung zweckdienlich. Allein über die Verbesserung politischen Wettbewerbs wird die EU aber nicht zur durchschnittlichen nationalstaatlichen Demokratieperformanz aufschließen.

Mir scheint die Hauptursache eher in einer spezifischen Reformunfähigkeit der europäischen Mehrebenenpolitik zu liegen. Die EU ist auf der Grundlage einer heute offensichtlich überholten technokratischen Gründungsvision geschaffen worden. Die demokratische Ausgestaltung ist entsprechend ein nachgeholtes beziehungsweise nachzuholendes Projekt. Wenn man sich die Entwicklung des EP exemplarisch anschaut, dann wird klar, dass dieses Projekt durchaus und mit bemerkenswertem Erfolg angegangen wurde (Rittberger 2005). Aber, so die These, diese Demokratisierungsversuche haben das alte technokratische Projekt nicht ersetzt, sondern sind im Großen und Ganzen neben die technokratische Grundstruktur getreten (die sich zudem auch selbst ausgeweitet und ausdifferenziert hat). Am Mitentscheidungsverfahren lässt sich diese These am sichtbarsten illustrieren. Die Kommission behält während des gesamten Verfahrens die Kontrolle darüber, was am Ende des Entscheidungsprozesses herauskommen kann. Sie hat nicht nur das alleinige Initiativrecht, sie kann den Rechtsetzungsprozess auch jederzeit beenden, wenn sie als ‚Hüterin der Verträge‘ unerwünschte Entwicklungen sieht. Es gibt keine nationalstaatliche Demokratie, in der einer nicht gewählten administrativen Körperschaft ähnliche Verfahrenshoheit in der Rechtsetzung vorbehalten bleibt. Das ist im Fall der EU umso

unverständlicher, als ja ein sehr aktiver EuGH existiert, der durchaus in der Lage wäre, in Normkontrollverfahren vertragswidrige Überschreitungen durch die einfache europäische Gesetzgebung aufzuheben. Warum ist das aber ein Anzeichen einer spezifischen Reformunfähigkeit? Es gibt zwei zentrale ‚Akteure‘ in der Entwicklung des europäischen Vertragsrechts, die Kommission und die nationalen Regierungen. Und beide haben aus institutionellem Eigennutz heraus kein Interesse daran, eine demokratische Reform der EU zu befördern, weil solche Reformen letztlich mit dem eigenen Machtverlust einhergehen würden. Weil die Interessenlage so ist, können wir, sobald das Demokratiedefizit politisch virulent erscheint, weitere ‚Add-on‘-Demokratisierungen erwarten. Die Einführung eines Bürgerinitiativrechts im Lissabon-Vertrag, die Einführung von Online-Konsultationen durch die Kommission, das Experimentieren mit demotischen Beteiligungsverfahren passen in dieses Bild. Alle diese Instrumente können die europäische Mehrebenenpolitik zweifelsohne graduell demokratischer machen. Sie werden aber auch zusammen nicht das Demokratiedefizit der EU beheben. Damit sind wir schon mitten in der Frage der Reformoptionen für die europäische Mehrebenenpolitik beziehungsweise bei der Frage ihrer Reformierbarkeit.

---

#### 4. Europäische Demokratisierungsvorstellungen

---

Es gibt eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Reformvorschläge zur Demokratisierung der europäischen Mehrebenenpolitik. Nach ersten Versuchen, diese hier systematisch aufzubereiten und ihr jeweiliges Demokratisierungspotenzial abzuschätzen, habe ich von dem Plan Abstand genommen und zwar vor allem aus zwei Gründen: Eine solche systematische Abschätzung aller dieser Vorschläge würde selbst die Länge eines Buches einnehmen. Dabei würden sicher einige Fragestellungen etwas anders gesetzt und Bewertungen hier und da anders ausfallen, als in den vielen guten Diskussionen

zu diesem Thema, aber es stellt sich doch die Frage: Rechtfertigt am Ende der Neugierkeitswert tatsächlich den Leseaufwand? Ich bin zu der Einschätzung gelangt, dass ich selbst dieses Buch nicht lesen wollte und deshalb schreibe ich es auch nicht.

Ich werde stattdessen wieder nur eine Schneise durch das Dickicht der Reformüberlegungen ziehen. Zunächst ist es hilfreich sich zu vergegenwärtigen, welche Typen von Reformüberlegungen in der Debatte um die europäische Demokratisierung nützlich sein können (4.1)

und anschließend werde ich vor allem solche Reformoptionen präsentieren, mit denen vor dem Hintergrund der ausgeführten Defizite Demokratisierungserwartungen verbunden werden können (4.2 – 4.4). Dann werden kurz die aktuellen Reformbestrebungen beleuchtet

#### 4.1 Typen von Reformvorschlägen

Reformvorschläge zielen generell darauf, das was reformiert wird ‚besser‘ zu machen als es aktuell ist. Daraus ergeben sich drei Spezifika: Reformvorschläge haben erstens einen klaren Gegenstand. Hier ist es die aktuelle europäische Mehrebenenpolitik. Und ‚besser‘ impliziert zweitens, dass im Hintergrund ein klarer normativer Maßstab existiert (hier: demokratische Performanz) und drittens, dass im Hinblick auf die aktuelle Performanz ein Defizit beziehungsweise Verbesserungspotenzial besteht.

Soweit ist das Ganze trivial. Gestritten wird nun über die Frage, welche Typen von Reformoptionen entwickelt und diskutiert werden sollen, die alle drei Spezifika vorweisen können. Im Kern geht es dabei um die Frage, inwieweit und wie genau normative Vorschläge, die Reformvorschläge nun mal sind, auch empirisch wirksam sein müssen. Wir können grob drei Typen von Reformoptionen unterscheiden: (a) quasi-objektive ‚realistische Utopien‘, (b) agency-zentrierte Ansätze und (c) tatsächliche institutionelle Veränderungsprozesse. Manchmal werden diese Perspektiven als Gegensätze dargestellt, die sie überhaupt nicht sind. Es macht aber auch keinen Sinn, sie einfach unter identischen Meßplatten zu vergleichen.

(a) Der Begriff der ‚realistischen Utopie‘ stammt von Rawls und verweist auf den normativen Status seiner Institutionalisierungsformen einer gerechten Gesellschaft: ‚Wir nehmen Menschen so wie sie sind und Institutionen so wie sie sein sollen.‘ Der Realismus bezieht dabei darauf, dass die ausgewiesenen Reformvorschläge über die Zeit hinweg funktionieren können mit Menschen, so wie sie heute sind unter Kenntnisnahme

(4.5), bevor abschließend ein übergreifender Blick auf diese Demokratisierungsoptionen gerichtet wird, auf mögliche Trade-offs zwischen den Strategien, vor allem aber auf das Potenzial komplementärer Demokratisierung der europäischen Mehrebenenpolitik (4.6).

allgemeiner ‚Gesetzmäßigkeiten‘. Wir können von jeder normativen Konstruktion zumindest erwarten, dass sie –nach ihrer Implementation – dauerhaft die Ziele realisieren würde, die sie verspricht. Utopisch ist sein Ansatz, weil bei den ausgewiesenen Institutionalisierungsformen strikt die Frage ihrer tatsächlichen Realisierbarkeit ausgeblendet wird.

Manche Politikwissenschaftler werden nervös, sobald Fragen der Realisierbarkeit so weitgehend ausgeblendet werden aus der Analyse. Es sollte aber klar sein, dass diese Art von Überlegung bei aller ‚Ohnmacht des Sollens‘ seinen Sitz in der Analyse von Reformoptionen haben muss. Sie bildet den wichtigsten Fixpunkt am argumentativen Horizont auch handlungspragmatisch fundierter Reformoptionen. Wenn wir nicht wissen, was im Prinzip möglich ist, dann ist es schwer zu entscheiden, welche der vielen praktisch möglichen Reformoptionen am besten in die richtige Richtung weist.

(b) ‚Realistische Reformoptionen‘ versuchen dagegen alle relevanten empirischen Rahmenbedingungen bis hin zu der Frage, welche Akteure als wirkungsmächtige Träger dieser Bemühungen bereits aufscheinen, zu berücksichtigen. Die ‚Partikel der Vernunft‘ müssen, wie es bei Habermas heißt, bereits einen Sitz in der Wirklichkeit haben. In manchen Reformvorschlägen wird diese Perspektive besonders stark geredet (Hix 2008; Schmitter 2000).

(c) Schließlich können wir über die Entwicklung der Europäischen Union eine ganze Reihe tatsächlicher Reformen beobachten, die darauf gezielt haben, die europäische Mehrebenen-

politik demokratischer zu machen. Die Entwicklung und Reformen des EP und seiner Kompetenzen sind der sichtbarste Beleg dafür. Die Konventsmethode, Reformen assoziativer Einbindungen sowie Experimente mit ‚demotischen‘ Verfahren fallen auch in diese Kategorie ‚tatsächlicher Reformen‘.

Tatsächlich finden wir in der europäischen Demokratiedebatte vor allem Hybride zwischen den Typen (a) und (b) sowie (b) und (c) und dafür gibt es auch einen Grund. Anders als die

## 4.2 Europäisierung der nationalstaatlichen Politik

Es gibt eine ganze Reihe von Vorschlägen, die im Kern darauf abzielen, in der europäischen Mehrebenenpolitik die Rolle nationaler Politik zu stärken (siehe z.B. Majone 2005; Scharpf 2009). Die Vorschläge zielen dabei auf Kompetenzerweiterungen für nationale Regierungen und Parlamente, aber auch auf aktivere nationale Gerichte, die ihre politischen Ordnungen vor den invasiven Tendenzen supranationaler Politik schützt.

Im Kern weisen alle diese Vorschläge auf Lösungen zu zwei Problemen hin, auf das Problem einer möglichen Verselbständigung der supranationalen Politikgestaltung und/oder darauf, dass die nationale Legitimation der europäischen Mehrebenenpolitik zu ineffektiv ist im Verhältnis zu den mit ihr verknüpften Legitimationslasten. Umstritten ist dabei durchaus, wie hoch diese Legitimationslasten sind. In der fundamentalistischen Variante (‚Alle legitime europäische Macht muss vom deutschen Volke ausgehen‘), die vom BVerfG zuletzt im Lissabon-Urteil stark gemacht wurde, sind die nationalen Legitimationskanäle exklusiv zuständig für die demokratische Legitimation der europäischen Mehrebenenpolitik. Diese Position ist in Teilen normativ problematisch, sie begegnet aber vor allem den Verselbständigungsphänomenen mit Don-Quijote-Mitteln. Normativ problematisch ist der Vorschlag, weil ein Großteil der Probleme, die erst durch die

meisten nationalstaatlichen Demokratien unterliegt die institutionelle Ausgestaltung der europäischen Mehrebenenpolitik einem bemerkenswerten Wandel, der aber von wenigen Akteuren dominiert wird. Damit sind Reformoptionen, die sich gegen die vitalen Interessen der Kommission und des Rates, vielleicht auch des EP richten, quasi automatisch utopisch und solche Vorschläge, die an den Vorstellungen vor allem der Kommission anknüpfen, können immer schon in der Nähe der tatsächlichen Reformen verortet werden.

europäische Integration entstanden sind, die also auch als gemeinsame Lasten des Integrationsprojektes von allen zu tragen sind, nach Vorgabe des Verfassungsgerichts im Modus des kleinsten europäischen Nenners verregelt werden und das entspricht – für die bezeichneten Regelungsprobleme – exakt einem normativen Ideal der Minderheitenherrschaft.

Möglicherweise noch schlimmer erscheint die Tatsache, dass auf diesem Wege die Verselbständigungsphänomene in der europäischen Mehrebenenpolitik eher gestärkt werden als gemildert. Wenn wir 27 im Kern nationalstaatlich segmentierte Legitimationsprozesse hätten, dann käme die Gestaltungsmacht auf europäischer Ebene weitgehend zum Erliegen, ohne dass für die aktuellen Verselbständigungsphänomene Lösungen existieren. Möglicherweise lässt sich so der eine oder andere heteronome Herrschaftsakt vermeiden, aber nur um den Preis einer zunehmenden ‚Herrschaft der europäischen Integrationsgeschichte‘.

In einer zweiten Variante kommen den nationalen Gesetzgebern – weniger anspruchsvoll – demokratierelevante Funktionen zu, die sie nicht effektiv ausüben. Die Verselbständigungstendenzen supranationaler Politik in der europäischen Mehrebenenpolitik hat vor allem drei Ursachen, die bereits entwickelt worden sind: Sie beruhen zum einen auf der generellen

Schwierigkeit, bestehendes Europarecht aus den Mitgliedsstaaten heraus zu ändern und zwar selbst wenn eine aktuelle Mehrheit europäischer Regierungen und ihrer Demoi dies wünschen würde. Die Verselbständigung ist hier eine Folge des Sperrklinkeneffekts im europäischen Integrationsprozess.

Eine zweite Ursache wird in der Kombination aus Kompetenzanhäufungen bei der Kommission, eigenwilliger Rechtsprechungen des EuGH sowie aktiver Tertiärrechtsetzung durch Agenturen und Kommissionsentscheidungen ohne nationale Mitwirkungen gesehen (Höpner/Schäfer 2008).

Und schließlich ist drittens immer wieder beschrieben worden, dass einige nationale Parlamente nicht in der Lage sind, ihre faktisch vorhandenen europapolitischen Kompetenzen zu nutzen. Das ist aber vor allem ein innenpolitisches Problem, und zwar keines, das für alle Mitgliedsstaaten auf die gleiche Weise gelöst werden muss.

### 4.3 Politisierung der europäischen Politik

Häufig als Gegenentwurf zu der Scharpfschen Vision einer autonomieschonenden Integration werden Vorschläge zur Politisierung der normalen europäischen Politik entwickelt. Dabei standen zunächst mono-institutionelle Vorstellungen im Vordergrund der Debatte: Über eine Parlamentarisierung oder über eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten (Decker 2000; Hix 1998) oder über eine Einführung direkt-demokratischer Verfahren (Abromeit 1998, 1999), ließe sich eine Politisierung der europäischen Mehrebenenpolitik und in der Folge dessen demokratische Qualität wirksam befördern.

Keiner dieser Vorschläge kombiniert eine plausible Erwartung hoher demokratischer Wirksamkeit mit realistischen Umsetzungschancen. Zwar ist die parlamentarische Demokratisierung in den vergangenen dreißig Jahren am weitesten

Der zweiten Ursache kommt man, soweit sie das Gericht betreffen, möglicherweise mit verschiedenen von Scharpf (2009: 30ff.) vorgeschlagenen Instituten bei: Danach könnte entweder der Europäische Rat EuGH-Urteile mit einfacher Mehrheit erst annehmen müssen oder bereits eine qualifizierte Minderheit ein Veto gegen autonome Entscheidungen der Kommission, vielleicht auch gegen Rechtssprüche des EuGH einlegen, wodurch die Anwendung dieser Regeln zumindest in diesen Ländern dispensiert würde. Der Nutzen bleibt allerdings beschränkt und zwar auf die Vermeidung von Verselbständigungsphänomenen im Rahmen der europäischen Sekundär- und vor allem der Tertiärrechtsetzung. Da der Nutzen einer solcher Regelung vor allem auf Seiten der nationalen Gesetzgeber liegt und diese das Institut mehr oder weniger autonom über den Europäischen Rat einführen könnten, kann eine solche Reform durchaus auch auf die politische Tagesordnung gelangen.

gediegen, aber weder die demokratietheoretischen Dilemmata (Abromeit 2002: 21 ff) noch empirisch funktionieren Europawahlen und das EP so, wie demokratische Wahlen und Parlamente funktionieren (sollten). (Hix 2008: 69 f)

Simon Hix scheint seinen eigenen Vorschlag (siehe Hix 1998), die EU über eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten zu demokratisieren, nicht mehr zu verfolgen. Die Realisierungschancen laufen gegen null. Es ist darüber hinaus aber vor allem unklar, ob es als wirksames Demokratisierungsinstitut taugen würde. Es gibt grob zwei Vorbilder für einen derart gewählten Präsidenten: das deutsche Vorbild eines bloß für Repräsentationszwecke zuständigen Präsidenten. Mit einem an solchen Vorstellungen anschließenden Vorschlag, verbieten sich automatisch alle Erwartungen auf Demokratisierungswirkungen. Bleibt die Vision eines eher am

amerikanischen und französischen Präsidenten ausgerichteten Ideals eines einflussreichen Präsidenten. Ein solches Ideal ‚passt‘ nicht zu den vergleichsweise pluralistischen Spaltungsstrukturen in der europäischen Bürgerschaft, in der vor allem die nationale Spaltungslinie die üblichen, wie etwa zwischen Kapital und Arbeit, weiter ausdifferenziert und überlagert. Es ist nicht zu sehen, wie in einer solchen Konstellation ein gewählter Präsident zugleich politisch in eine klare Richtung Einfluss ausüben soll und dabei nicht die vergleichsweise schwachen sozialen Voraussetzungen europäischer Demokratie in weiten Teilen der europäischen Bürgerschaft weiter schwächen beziehungsweise überfordern würde.

Die Vorstellungen einer direkt-demokratischen EU können nicht einmal in einem Teil der Mitgliedsstaaten institutionelle Vorbilder für sich ins Feld führen. Weder die Kommission, noch auch nur ein einzelner Mitgliedsstaat, machen sich ein solches Ideal oder wenigstens zentrale Elemente davon zu eigen. Ich bin auch nicht sicher, inwieweit eine solche Demokratisierungsstrategie die gewünschten Effekte erzielt. Dabei vertrete ich nicht die starke Kritikversion, dass das Instrument per se ungeeignet ist, sondern die schwächere, allein auf Unsicherheit abzielende Position, dass wir nicht sicher sein können, ob sich die durchaus bemerkenswerten Demokratieleistungen in der Schweiz auch bei einer Übertragung auf die EU einstellen würden. Auf der Habenseite signalisieren die Erfahrungen mit den bisherigen Vertragsreferenden, dass mit diesen Instrumenten ein Mehr an effektiver Rechenschaft und Autorisierung, ein Mehr an öffentlicher Debatte über jeweiligen Politik-inhalte einhergeht. Zudem lässt sich dieser Vorschlag einfach und plausibel durch Variation der institutionellen Ausgestaltung an unterschiedliche normative Vorstellungen politischer Gleichheit adjustieren: sowohl stärker auf Demoi-kratie (wie es Abromeit vorschwebt), aber genauso auf majoritäre Visionen zielende, können damit verfolgt werden.

Auf der Kostenseite dürfte damit aber ein strukturelles Mehr an politischer Ungleichheit in der Beteiligung einhergehen und zwar auch im Vergleich zur Schweiz. Schon die durchschnittliche Beteiligung in der Schweiz ist unter sozialstratifikatorischen Gesichtspunkten auffälliger als in demokratischen Gesellschaften ohne direkte Demokratie. Vor dem Hintergrund der durchschnittlich geringeren prozeduralen Kompetenzen in europäischen Angelegenheiten und dem deutlich höheren Ressourcenaufwand für erfolgreiche Initiativen und Mobilisierungsprozesse sind in der Konsequenz größere Ungleichheiten zu erwarten als in der Schweiz. Völlig unklar ist, ob dies in ähnlicher Weise wie in der Schweiz goutiert würde.

Zudem befördern effektive Instrumente direkter Demokratie die Zunahme an Intransparenz in der ‚normalen‘ Politikformulierung sowie die Optionen für effektives Lobbying. Damit Politik-inhalte möglichst referendumsfest gestaltet sind, werden sie zuvor mit allen relevanten ‚Veto-Spielern‘ vorverhandelt. Es ist nun mit Blick auf die EU völlig unklar, wie sich diese institutionell beförderten Effekte auf die in der vergangenen Dekade erreichten Demokratisierungen auswirken werden, ob nicht etwa die Zunahme an Transparenz weitgehend zur Disposition gestellt würde?

Hix (2008) jüngste Vorschläge über Politisierungen der Kommission, des EP sowie des Rates weisen zumindest darauf hin, dass innerhalb der bestehenden Verträge über von den politischen Eliten induzierte Politisierung die allgemeine Aufmerksamkeit für europäischen Themen und in der Konsequenz auch die demokratische Performanz in einem Teilbereich (Sekundärrechtsetzung) verbessert werden könnte. Der Vorschlag stößt aber auf sehr enge Wirkungsgrenzen: Die Politisierung der Sekundärrechtsetzung beinhaltet keinen Mechanismus zur Überwindung von Verselbständigungsphänomenen. Zum anderen kann politische Gleichheit nur über das EP



realisiert werden. Insofern ist Hix' Vorschlag auf Politikbereiche beschränkt, die im Mitentscheidungsverfahren behandelt werden. Es könnte zudem sein, dass strukturelle Hindernisse gegen eine eliteninduzierte Politisierung im Rahmen der verflochtenen Entscheidungsstrukturen in

der europäischen Mehrebenenpolitik bestehen: Eine radikalisierte Kohabitation dürfte empirisch in der EU der Normalfall sein und nicht ein ‚Durchregieren‘ einer bestimmten Koalition über EP, Kommission und dem Rat hinweg, wie es Hix vorschwebt.

#### 4.4 Demokratisierung der Primärrechtsetzung

Die bisher diskutierten Vorschläge zielten weitgehend auf die Demokratisierung der europäischen Sekundärrechtsetzung, nicht aber auf eine Demokratisierung der europäischen Vertragsrechtsetzung. Oben wurde gezeigt, dass auch im Bereich der Primärrechtsetzung Verbesserungsbedarf besteht. Der ‚Sperrklinkeneffekt‘ und die Dominanz nationaler Exekutiven in der Standardprozedur zur Vertragsveränderung sind als Hauptprobleme ausgemacht worden.

Allein über die Konventsmethode und allgemeine fakultative Referenden scheint eine vernünftige Demokratisierung ebenfalls nicht zu erzielen zu sein. Die Abstimmungen im Zuge des Verfassungsvertrages stimmen in dieser Frage jedenfalls nicht optimistisch. Damit ist freilich nicht gemeint, dass die Bürgerinnen und Bürger in Frankreich und den Niederlanden dem Vertrag hätten zustimmen müssen, sondern dass die vorangegangenen Prozesse offensichtlich in der Weise ungenügend gewesen sein müssen, dass wichtige Ansprüche aus der europäischen Bürgerschaft keine hinreichende Beachtung fanden, dass die Informiertheit möglicherweise auch nicht auf dem Niveau lag, wie sie ein demokratischer Prozess hätte befördern müssen. Dabei kann es durchaus sein, dass nicht alle Fragen vor einer Volksabstimmung geklärt werden können. Dann muss ein vernünftiger Beratungsprozess aber in der Lage sein, solche politische Alternativen auch der Bürgerschaft als Alternativen zu überlassen und diese nicht systematisch nach der ‚Methode der Vermeidung‘ schlicht auszusparen.

Ich habe woanders versucht zu argumentieren, dass über eine direkte Wahl des Konvents ein

Großteil der gerade genannten Probleme mehr oder weniger zuverlässig gemildert werden würde (Hüller 2007). Eine Wahl des Konvents würde diesen von ihren bisherigen Aufträgen entlasten, die Bürgerschaft frühzeitig und über das gesamte Verfahren stärker mit ihren primärrechtsspezifischen Anliegen involvieren, als dies aktuell der Fall ist. Ein solcher Konvent muss nicht wie ein auf Output-Legitimität zielendes Gremium an das Konsensideal gebunden sein und seine Vorschläge könnten direkt in synchronen und allgemeinen Volksabstimmungen entschieden werden, wobei verfassungsrechtliche Bedenken vorher auszuräumen wären.

Es gibt eine Reihe wichtiger Detailfragen die die Wahl selbst und die Durchführung des Konvents betreffen (Initialisierungsmodus, Zusammensetzung, Abstimmungsregel im Konvent usw.), aber auch deren Einbettung in die bisherige Standardprozedur der Vertragsänderungen, hier insbesondere die Frage, wie weitgehend die Regierungen entmachtet werden sollen. Es macht keinen Sinn, hier ein spezifisches Verständnis vorzuschlagen, weil sich je nach integrationspolitischer Grundauffassung sehr einfach demokratische als auch demoikratische Ausgestaltungen entwickeln lassen.

Egal in welcher Variante, ähnlich wie die bereits diskutierten Vorschläge zur direkt-demokratischen Reform der EU sind die Durchsetzungschancen einer vorgängigen Wahl eines Konvents gering und zwar desto geringer, je mehr die Regierungskompetenzen beschnitten werden sollen. Aber im Hinblick auf die demokratisierende Wirksamkeit sind die Aussichten gut.

Die schwierige Frage ist, ob sich über die demokratischere Gestaltung der Vertragspolitik dieses Mittel auch zur Einhegung der Verselbständigungstendenzen des europäischen Primärrechts, des Sperrklineneffekts, eignet? Es gibt theoretisch nur zwei Wege, den Status-quo-Bias der Primärrechtsetzung aufzuheben. Der ‚einfache‘ Weg besteht in der durchgängigen Anwendung der Mehrheitsregel. Je weiter man von diesem Verfahren abweicht, desto stärker wird die Verharrungsmacht existierender Regeln. Die – zumindest theoretisch denkbare – Alternative besteht darin, die Gültigkeit des gesetzten europäischen Primärrechts (oder zumindest Teile davon) zeitlich zu befristen. Solche Haltbarkeitsdaten würden nachfolgende Demoi automatisch in den Stand setzen, selbst über die von ihnen gewünschte Ausgestaltung der Grundpfeiler der europäischen Integration

#### 4.5 Aktuelle Reformstrategien

Um den Überblick über die Reformoptionen abzuschließen werden hier zu guter Letzt die tatsächlichen Reformbemühungen behandelt, die explizit auf eine Demokratisierung der EU zielen. Nacheinander werden zunächst die demokratierelevanten Innovationen des Lissabon-Vertrags und anschließend die von der Kommission beförderten Reformen zu einer assoziativen und partizipativen Demokratisierung in den Blick genommen.

##### Lissabon-Vertrag

Neben der Zunahme der EP-Kompetenzen und der weitergehenden Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat, was hier explizit nicht als demokratieförderlich bewertet wird, gibt es nur eine einzige Innovation im Lissabon-Vertrag die im Kern auf eine Beförderung der demokratischen Qualität zielt: die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens (Lissabon-Vertrag, Art. 8b, Abs. 4). Zu Recht wird dieses Instrument von den meisten Beobachtern gar nicht erst zur Kenntnis genommen. Mit hohen Zugangshürden (mindestens eine Million Unterschriften in einer ‚erheblichen Anzahl von

autonom zu entscheiden und nicht in einer Herrschaft historischer Demoi gefangen zu sein. Die praktischen Probleme liegen natürlich auf der Hand: Bestimmte Fragen eignen sich aus unterschiedlichen Gründen gar nicht dafür, immer wieder zur Disposition gestellt zu werden und wenn über alle wesentlichen Fragen der europäischen Integration an einem Punkt gebündelt zu diskutieren wäre, dann wäre die Instabilität der europäischen Ordnung die wahrscheinlichste Folge. Aber bei vielen spezifischen Fragen könnte ein Befristungshorizont auch Verbesserungspotenziale ausschöpfen, die so weitgehend brach liegen.

Es ist auch hier offensichtlich, dass die Einführung von Befristungshorizonten nicht auf der Tagesordnung der europäischen Reformpolitik steht.

Mitgliedsstaaten“) und ohne zuverlässigen Erfolgspfad ist schwer zu sehen, was gegenüber dem Ombudsmann-Verfahren gewonnen werden soll. Wie wir aus der Nutzung direktdemokratischer Instrumente wissen, ist die Wahrscheinlichkeit häufiger Begehren gering, wenn Aufwand und Ertrag in starkem Missverhältnis stehen. Ob dies im Fall des EU-Bürgerbegehrens der Fall sein wird ist noch völlig offen, da bis jetzt nur ein Grünbuch mit Vorschlägen zur Umsetzung des Artikels existiert (Kommission 2009). Zwei (künftige) Probleme des Begehrens können aber jetzt schon zuverlässig benannt werden.

Im Grünbuch hat die Kommission vorgeschlagen, dass eine ‚erhebliche‘ Anzahl von Mitgliedsstaaten möglicherweise ein Drittel sei. Das wären in der EU-27 dann neun Länder. Für europaweit vernetzte Organisationen wäre eine solche Hürde (immer natürlich abhängig von der Zahl der Unterschriften) vergleichsweise leicht zu überspringen, Bürger und vornehmlich national agierende Assoziationen hätten aber praktisch keine Chance selbst niedrige Hürden

zu überspringen. Kurz gesagt, das Bürgerbegehren wird es europäisierten Organisationen sehr viel einfacher machen, Themen über dieses Instrument zu lancieren, als nicht europäisierten Assoziationen und nicht organisierten Interessen. Genau diese Organisationen, die mit dem Begehren bevorzugt werden, haben aber auch jetzt schon einen privilegierten Zugang zur europäischen Politik.

Aus dem Blickwinkel möglicher Initiatoren droht vor allem die Gefahr einer Instrumentalisierung solcher Initiativen. Da die Antragsteller im späteren Verfahren keinen Einfluss mehr auf die Inhalte nehmen können, stünde es im Belieben der Kommission und der anderen Repräsentativorgane, den Willen des Volkes zu formulieren und zu ‚gestalten‘. Das können sie natürlich auch jetzt schon, aber eben ohne diese ‚höheren‘ Weihen. Im gesamten Grünbuch gibt es keine einzige Passage, in der sich die Kommission dazu äußert, wie die Authentizität des Begehrens geschützt werden soll.

### **Assoziative Demokratisierung der EU?**

Mit der Einführung des Weißbuchs »Europäisches Regieren« erklärte die Europäische Kommission die verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft zu einem wichtigen Ziel auf dem Weg zu einer verbesserten demokratischen Qualität europäischer Politik. Dieses neue Verständnis der Funktion von Verbänden und Organisationen, das sich in den Aussagen und Dokumenten der Kommission deutlich nachvollziehen lässt (vgl. Bignami 2003; Greenwood 2007: 349 ff.; Kohler-Koch & Finke 2007), hat in zahlreichen institutionellen Neuerungen und Reformen sowie in den drei Absätzen des Art. 8b des Lissabon-Vertrags seinen Niederschlag gefunden.

Zunächst wurden die *Verfahrensregeln* geändert, um den Zugang zur europäischen Politik für zivilgesellschaftliche Organisationen zu erleichtern. Gleichzeitig wurde eine größere Transparenz der legislativen Vorhaben und Arbeitsprogramme der Kommission sowie relevanter

Dokumente und politischer Prozesse sichergestellt.<sup>5</sup> Durch diese Reformen haben sich die Möglichkeiten für politische Aktivitäten insgesamt verbreitert. Zudem hat die Kommission eine Richtlinie für den Umgang mit zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet, die deren Konsultation innerhalb wichtiger legislativer Prozesse obligatorisch macht (wenn auch nicht einklagbar) (Kommission 2002). Bezüglich der obligatorischen Folgenabschätzungen muss die Kommission jedoch Rechenschaft darüber ablegen, inwiefern der erhaltene Input tatsächlich Eingang gefunden hat. In einem weiteren Schritt hin zu mehr zivilgesellschaftlicher Beteiligung wurden neue Instrumente eingeführt, wie zum Beispiel die – mittlerweile bereits regelmäßig genutzten – offenen Online-Konsultationen (siehe Hüller 2010a: Kapitel 8 und 9).<sup>6</sup>

Diese Reformen finden sich im Ansatz bereits im Weißbuch »Europäisches Regieren« vorgezeichnet (Kommission 2001). Die drei wesentlichen Ziele, die mit der Einbindung der Zivilgesellschaft verbunden werden, sind (1) mehr Expertise, (2) schrittweise Demokratisierung der europäischen Politik und (3) Beförderung von »Dienste[n], die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen« (siehe auch Kohler-Koch 2009; Kommission 2001: 19).

Der daraus resultierende politische Wandel ist im Zuge der Debatte über die demokratische Legitimation assoziativer Demokratie von wissenschaftlicher Seite ausführlich diskutiert worden (zu den einzelnen Positionen, die teilweise auf sehr unterschiedlichen normativen Demokratieverständnissen beruhen, siehe u.a. Greenwood 2007; Hüller 2010a; Kohler-Koch 2007; Ruzza & Della Sala 2007; Saurugger 2008; Schmidt 2006: Kap. 5; Smismans 2008, 2006). Eine umfassende Demokratisierung, so lässt sich als Minimalkonsens festhalten, ist von der veränderten Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen nicht erreicht worden.

### Partizipative Demokratisierung der EU?

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ (2001) bezieht sich die Kommission explizit und ausschließlich auf die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen, wenn sie Demokratisierungsbestrebungen als Möglichkeit herausstellt, mit der das Legitimationsproblem der EU überwunden werden kann. Die direkte Beteiligung der Bürger in EU Angelegenheiten war also 2001 nicht Teil der Kommissionsstrategie. Vielmehr sollte die Bürgerbeteiligung unter Mitwirkung der lokalen und regionalen Körperschaften (Kommission 2001: 11f.) oder der Zivilgesellschaft (ibid.: 13f.) erfolgen. Bürgerpartizipation wurde unter der Überschrift „Die Bürger über die demokratischen Strukturen auf regionaler und kommunaler Ebene einbeziehen...“ (ibid.: 16) gefasst und die Zivilgesellschaft erhielt eine wichtige Rolle, „als sie den Belangen der Bürger eine Stimme verleiht und Dienste erbringt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung entgegenkommen“ (ibid.: 19).

Angesichts der französischen und niederländischen Nichtratifizierung der Europäischen Verfassung in den Referenden 2004, musste die Kommission nicht nur den offensichtlichen Widerstand gegen bestimmte Aspekte des europäischen Projekts zur Kenntnis nehmen. Mit der Ablehnung des Verfassungsvertrages ist auch dieser Teil der Legitimationsstrategie der Kommission gescheitert: Obwohl der Prozess der Verfassungsentwicklung auf zivilgesellschaftliche Einbindung gesetzt hat (Kvaerk 2007), konnte keine hinreichende Akzeptanz an den Urnen erzeugt werden.

Die Reaktion der Kommission (und des Rates) hat zwei Strategien verfolgt. Einerseits führte die Ablehnung zu einer Rückkehr der öffentlichkeitsfernen Primärrechtsentwicklung, andererseits wurden neue Strategien entwickelt, die den Bürger direkt in den politischen Prozess involvieren sollten. Mit Blick auf die programmatische Seite dieses Wandels zeigt sich die Abkehr von der Idee der Partizipation

zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Hinwendung zur Beteiligung des einzelnen Bürgers (oder zumindest die Öffnung der partizipatorischen Instrumente für einzelne Bürger) im *Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion* der Kommission, wie auch im Folgeplan „*Debate Europe*“ und im Programm „*Europa für Bürgerinnen und Bürger 2007-2013*“, der von der Generaldirektion (GD) für Bildung aufgelegt wurde.<sup>7</sup>

*Plan D* soll einen langfristigen Beitrag leisten „zur Wiederbelebung der europäischen Demokratie und zum Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit, die dem Bürger die Informationen und die Instrumente an die Hand gibt, um aktiv am Entscheidungsfindungsverfahren teilzunehmen und Teilhaber des europäischen Einigungswerks zu werden“ (Kommission 2005: 3). Implizit ist die Annahme, dass die Inputlegitimation durch direkte Bürgerbeteiligung auf EU Ebene erhöht werden kann. In der Erstfassung des *Plan D* (und auch den sechs konkreten Projekten) gibt es nur vage Antworten auf die Frage, wie die Demokratisierung der EU über die Bürgerbeteiligung umgesetzt werden soll. Das Folgeprogramm *Debate Europe* ist schon viel präziser: „Durch diese Projekte wurde deutlich, dass die Entwicklung einer partizipativen Demokratie in Bezug auf EU-Themen auf lokaler, regionaler, nationaler und grenzübergreifender Ebene sowohl hinsichtlich der Qualität als auch der Logistik möglich ist“ (Kommission 2008: 6).

Die Kommission verknüpft viele unterschiedliche Funktionen mit der direkten Bürgerbeteiligung. Die vorrangigen Ziele des *Plan D* waren in dieser Hinsicht, die Demokratisierung voranzubringen, eine größere Legitimation zu erreichen, sowie den EU Bürgern Werte und Fertigkeiten zu vermitteln, die sie zur Partizipation bewegen und befähigen.

Wie steht es mit der Umsetzung dieser Ziele? Bei der Untersuchung der Instrumente, die sowohl eine demokratisierende Funktion haben,

als auch die direkte Partizipation der Bürger ermöglichen sollten, fallen fünf Instrumente (außerhalb der regelmäßigen EP Wahlen) besonders in den Blick: die deliberativen Umfragen „Tomorrow’s Europe“<sup>68</sup> und „Europolis“<sup>69</sup>, die Europäischen Bürgerkonferenzen (ECC)<sup>10</sup>, die Online-Konsultationen der Kommission, die Bürgerinitiativen, die im Vertrag von Lissabon erwähnt sind, sowie (nationale) Referenden über wichtige politische Entwicklungen.

Die Instrumente unterscheiden sich deutlich voneinander, manche sind beispielsweise integrale Teile des politischen Systems der EU (das EP oder die Online-Konsultationen der Kommission), während andere von zivilgesellschaftlichen Akteuren organisierte, externe Projekte

#### **4.6 Graduelle Demokratisierung der EU: Keine Königsstrategie in Sicht!**

Von der institutionellen Zuordnung her sind die vier Typen von Demokratisierungsoptionen komplementär angelegt. Keine dieser Strategien kann allein, die europäische Mehrebenenpolitik hinreichend demokratisch machen. Aber je nach Ausgestaltung kann es sein, dass vor allem die unter 4.2 genannten nationalen Reformoptionen nicht zu denen im Abschnitt 4.3 ‚passen‘. Politisierung kann nur stattfinden, wenn relevante Fragen zur Entscheidung anstehen. Die unter 4.2 behandelten Ansätze laufen aber vor allem darauf hinaus, solche relevante Fragen möglichst von Brüssel fernzuhalten.

Die Demokratisierung wird dann vorangebracht, so die These hier, wenn es gelingt, bei den politischen Fragen, die dem europäischen Primärrecht entsprechend supranational gestaltet werden sollen, auch einen Politisierungsgrad zu erreichen, der unterschiedliche Politikoptionen offen legt und Entscheidungsverfahren, die es ermöglichen, präferenzsensitive Entscheidungen zu treffen und durchzusetzen. Nationalen politischen und rechtlichen Instanzen kann dann die beschränkte Funktion zukommen, expansionistischen Tendenzen auf europäischer Ebene,

darstellen (die deliberativen Umfragen und die ECC). Weiterhin sind diese Instrumente entweder primär politikgestaltend, d.h. sie bewerten bestimmte politische Maßnahmen, oder sie sind verantwortlichkeitsorientiert, d.h. darauf ausgerichtet, politische Akteure und Programme zu autorisieren und/oder zur Rechenschaft zu ziehen.

Mit zwei Hauptproblemen haben diese ‚demotischen‘ Verfahren zu kämpfen. Auf der einen Seite fehlt es ihnen an einer adäquaten Einbindung in die wirkliche europäische Politik, auf der anderen Seite sind die bisherigen Bürgerberatungen mehr oder weniger abgekoppelt von einer breiteren öffentlichen Aufmerksamkeit erfolgt. Entsprechend ist ihre Demokratisierungsleistung gering (Hüller 2010b).

aktuell und historisch bei der Kommission und dem EuGH zentriert, zukünftig möglicherweise auch beim EP, Einhalt zu gebieten, eben an den Grenzen, die das europäische Primärrecht gezogen hat.

Die unter 4.5 genannten Instrumente können die politischen Beratungsprozesse pluralisieren, transparenter und nachvollziehbarer machen. Über diese Kanäle können auch gesellschaftliche Präferenzen und Perspektiven in die europäischen Politikprozesse eingespeist werden. Aber sie führen auch zusammen bestenfalls zu einer partikularen Demokratisierung. Wichtige demokratierelevante Politiksequenzen (Agendabesetzung und vor allem die letztlich verbindlichen Entscheidungen) können über diese Wege nicht umfassend demokratisiert werden.

Die Demokratisierung der europäischen Primärrechtsentwicklung sollte nicht ausschließlich über verpflichtende Referenden erzeugt werden, sondern vor allem über eine demokratische Autorisierung entsprechender Politikgenerierungsprozesse (etwa Demokratisierung der Konventsmethode). Warum? Am Ende politischer

Prozesse kann die Bevölkerung Vertragsentwürfe nur noch im Ganzen annehmen oder ablehnen, bestenfalls aber zwischen zwei oder drei solcher Entwürfe wählen. Wenn diejenigen, die über solche Entwürfe beraten und entscheiden aber gewählt werden, kann der Demos sehr viel präziser politische Präferenzen in diesem Prozess einspeisen.

Verpflichtende Referenden allein würden dazu führen, dass die europäische Primärrechtsentwicklung praktisch zum Erliegen käme und

zwar auch dann, wenn eine deutliche Mehrheit der europäischen Bürgerschaft für bestimmte Veränderungen wäre. Das liegt nicht nur - und nicht einmal in erster Linie - daran, dass über die europäischen Länder hinweg so unterschiedliche Auffassungen vertreten werden, so dass diese gesellschaftlichen Spaltungen eine Vertragsrechtsentwicklung unwahrscheinlich machen, es liegt vor allem daran, dass sich dieses Instrument (unter gegebenen Bedingungen) leicht instrumentalisieren/manipulieren lässt.

### Anmerkungen:

- <sup>1</sup> Eine sehr ähnliche Matrix findet sich bei Schäfer (2006: 351). Seiner Benennung der Felder und selbst der Zuordnung einzelner Positionen zu diesen Feldern wird hier nicht gefolgt. Schäfer benennt die einzelnen Felder, so als ob es sich bei den Positionierungen im Kern um Glaubensbekenntnisse handelt (Optimisten, Pessimisten, etc.). Auch wenn es tatsächlich in vielen Ausführungen zu dieser Frage solche Elemente gibt, scheint es mir doch übertrieben, alle Positionen zur Frage des europäischen Demokratiedefizits unter Glaubensbekenntnissen abzubuchen. Dann tut der Autor so, als ob es sich bei den Positionen, die den einzelnen Feldern zugeordnet werden können, jeweils um eine mehr oder weniger konsistente Theorie handelt, die von verschiedenen Autoren geteilt werden. So teilen, nach Schäfer, die ‚Pessimisten‘ beispielsweise eine historische Makrosoziologie in Anschluss an Stein Rokkan (Schäfer 2006: 354 ff.). Das muss aber nicht so sein und das ist vor allem nicht so. Und schließlich wird das in Schaubild 1 offene Feld von Schäfer mit den Namen Moravcsik und Majone belegt. Ich würde allerdings bestreiten, dass sich beide Autoren sinnvoll der Position zuordnen lassen, dass eine europäische Demokratie möglich ist. So behauptet Moravcsik seit langem, dass die Gegenstände europäischer Politik zu langweilig für eine effektive Demokratisierung sind. Entsprechend ist die EU, für die Moravcsik plädiert, die nämlich genau diese langweiligen Themen effektiv bearbeitet, nicht demokratisierbar (siehe zuletzt Moravcsik 2006).
- <sup>2</sup> Dabei handelt es sich wahlweise um öffentliche Kommunikationen, eine belastbare europäische kollektive Identität, eine gemeinsame Sprache, Sozialisationsprozesse usw., die dann jeweils in bestimmten Mangelkombinationen verhindern, dass kollektiv verbindliche Entscheidungen auf europäischer Ebene von möglichen Minderheiten, die nicht für diese gestimmt haben, akzeptiert würden (Grimm 1992; Kielmansegg 2003; Peters 2005; Scharpf 1999).
- <sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlicher: Hüller (2010a: 81-92).
- <sup>4</sup> Zur Wirksamkeit dieser Entpolitisierungsstrategie in der EU, siehe etwa Hix (2008) und Vibert (2007).
- <sup>5</sup> Zum Arbeitsprogramm (und Wirkungsmessung) siehe [http://ec.europa.eu/governance/impact/practice\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm). Bzgl. des öffentlichen Zugangs zu Dokumenten siehe EC Verordnung 1049/2001 und den derzeitigen Bewertungsprozess dieser Verordnung.
- <sup>6</sup> Siehe <http://ec.europa.eu/yourvoice/>.
- <sup>7</sup> Mit dem Prinzip der partizipatorischen Demokratie hatten die europäischen Bürgerinitiativen bereits Eingang in den Verfassungsvertrag gefunden, allerdings fast ohne vorangegangene Diskussion in der verfassungsgebenden Versammlung (siehe ECAS 2004). Das Instrument (nicht jedoch das Prinzip) wurde auch in der Überarbeitung des Dokuments beibehalten und ist Bestandteil des Vertrags von Lissabon.
- <sup>8</sup> Online: <http://www.tomorroweurope.eu/spip.php?rubrique12>.
- <sup>9</sup> Online: <http://europolis-project.eu/about/5/scientific-contribution>.
- <sup>10</sup> Online: [http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/grants\\_2006\\_comma2.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/grants_2006_comma2.pdf), <http://www.european-citizens-consultations.eu/>; <http://www.tomorroweurope.eu/>

## Literatur:

- Abromeit, Heidrun. 1998. „Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems.“ *Politische Vierteljahresschrift* 38(1): 80-90.
- dies., 1999. „Volkssouveränität in komplexen Gesellschaften.“ In *Das Recht der Republik*, ed. H. Brunkhorst and P. Niesen. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- dies., 2002. *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bartolini, Stefano. 2005. *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation-State and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Benz, Arthur. 2003. „Compounded Representation in EU Multi-Level Governance.“ In *Linking EU and National Governance*, ed. B. Kohler-Koch. Oxford; New York: Oxford University Press.
- Bignami, F. (2003). *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*. Unpublished manuscript.
- Decker, Frank. 2000. „Demokratie und Demokratisierung jenseits des Nationalstaates: Das Beispiel der EU.“ *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(2): 585-629.
- ECAS (2004). European Citizens Initiatives. Online: [http://www.ecas-citizens.eu/component/option,com\\_productbook/func,viewcategory/Itemid,59/catid,1/](http://www.ecas-citizens.eu/component/option,com_productbook/func,viewcategory/Itemid,59/catid,1/) [accessed: 16.03.2010].
- Greenwood, J. (2007). Review Article: Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science*, 37(2), 333-357.
- Grimm, Dieter. 1992. „Mit einer Aufwertung des Europa-Parlaments ist es nicht getan. Das Demokratiedefizit der EG hat strukturelle Ursachen.“ *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 2: 13-8.
- Hix, Simon. 1998. „Elections, Parties and Institutional Design: A Comparative Perspective on European Union Democracy.“ *West European Politics* 21(3): 19-52.
- dies., 2008. *What's Wrong with the European Union & How to Fix It*. Cambridge: Polity.
- Höpner, Martin und Armin Schäfer. 2008. „Grundzüge einer politökonomischen Perspektive auf die europäische Integration.“ In *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, ed. M. Höpner and A. Schäfer. Frankfurt a. M.: Campus.
- Hüller, Thorsten. 2007. *Adversary or 'Depoliticized' Institution? Democratizing the Constitutional Convention*. RECON Working Paper 2007/07: [www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONonlineWorkingPapers.html](http://www.reconproject.eu/projectweb/portalproject/RECONonlineWorkingPapers.html).
- dies., 2010a. *Demokratie und Sozialregulierung in Europa. Die Online-Konsultationen der EU-Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- dies., 2010b. „Playground or Democratisation? New Participatory Procedures at the European Commission“ *Swiss Political Science Review* 16(1): 79-109.
- Kielmansegg, Peter Graf. 2003. „Integration und Demokratie.“ In *Europäische Integration*, ed. M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch. Opladen: Leske+Budrich.
- Kohler-Koch, B. (2007). The Organisation of Interests and Democracy in the European Union. In B. Kohler Koch & B. Rittberger (Eds.), *Debating the Legitimacy of the European Union* (pp. 255-271). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kohler-Koch, B. (2009). The Three Worlds of European Civil Society - What Role for Civil Society for What Kind of Europe? *Policy and Society*, 28(1), 47-57.

- Kohler-Koch, B., & Finke, B. (2007). 'The Institutional Shaping of EU-Society Relations. A Contribution to Democracy via Participation?' *Journal of Civil Society*, 3(3), 205-221.
- Kohler-Koch, Beate und Berthold Rittberger. 2007. "Charting Crowded Territory: Debating the Legitimacy of the European Union." In *Debating the Legitimacy of the European Union*, ed. B. Kohler-Koch and B. Rittberger. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Kommission. (2001). *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*. KOM(2001) 428 endgültig. Brüssel.
- Kommission. (2002). *Mitteilung der Kommission ,Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission'*. KOM(2002) 704 endgültig. Brüssel.
- Kommission (2005). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The Commission's Contribution to the Period of Reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate. COM(2005) 494 final. Brussels.
- Kommission (2008). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: Debate Europe: Building on the Experience of Plan D for Democracy, Dialogue and Debate. COM(2008) 158/4. Brussels.
- Kommission. 2009. *Green Paper on a European Citizens' Initiative*. KOM(2009) 622 endgültig. Brüssel.
- König, Thomas und Lars Mäder. 2008. „Das Regieren jenseits des Nationalstaates und der Mythos einer 80-Prozent-Europäisierung in Deutschland.“ *Politische Vierteljahresschrift* 49(3): 438-63.
- Kværk, G.O. (2007). Organized Civil Society in the EU Constitution-Making Process. In: Fossum, J.E., P. Schlesinger and G.O. Kværk (eds.), *Public Sphere and Civil Society? Transformations of the European Union, ARENA Report 2/07*. Oslo: University of Oslo (141-223).
- Majone, Giandomenico. 1998. "Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards." *European Law Journal* 4(1): 5-28.
- ders., 2005. *Dilemmas of European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Moravcsik, Andrew. 2002. "In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union." *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603-24.
- ders., 2006. "What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?" *Politische Vierteljahresschrift* 47(2): 219-41.
- Newman, Michael. 2006. "After the 'Permissive Consensus': Still Searching for Democracy." In *European Union. Power and Policy-Making*, ed. J. Richardson. London: Routledge.
- Peters, Bernhard. 2005. "Public Discourse, Identity and the Problem of Democratic Legitimacy." In *Making the Euro Polity. Reflexive Integration in the EU*, ed. E. O. Eriksen. London: Routledge.
- Rittberger, Berthold. 2005. *Building Europe's Parliament. Democratic Representation Beyond the Nation-State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ruzza, C., & Della Sala, V. (Eds.). (2007). *Governance and Civil Society in the European Union, Volume 1. Normative Perspectives*. Manchester; New York: Manchester University Press.



- Saurugger, S. (2008). Interest Groups and Democracy in the European Union. *West European Politics*, 31(6), 1274-1291.
- Schäfer, Armin. 2006. „Nach dem permissiven Konsens. Das Demokratiedefizit der Europäischen Union.“ *Leviathan* 34(3): 350-76.
- Scharpf, Fritz W. 1999. *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a. M.: Campus.
- ders., 2009. *Legitimacy in the Multilevel European Politics*. MPIfG Working Paper 09/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmidt, V. A. (2006). *Democracy in Europe. The EU and National Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C. 2000. *How to Democratize the European Union - and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield.
- Smismans, S. (2008). New Modes of Governance and the Participatory Myth. *West European Politics*, 31(5), 874-895.
- Smismans, S. (Ed.). (2006). *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zweifel, Thomas D. 2002. “Who is without sin cast the first stone: the EU’s democratic deficit in comparison.” *Journal of European Public Policy* 9(5): 812-40.



# **Flexibilisierung und Depolitisierung: Optionen für eine Steigerung der Effizienz europäischen Regierens**

---

## **1. Einleitung**

---

Die Diskussion um Mittel und Wege zur Erhöhung der Effizienz europäischen Regierens ist ein ständiger Begleiter des europäischen Integrationsprozesses. Sie war ein wesentlicher Katalysator der sukzessiven Revisionen des europäischen Primärrechts. Bereits die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheide im Rat in der Einheitlichen Europäischen Akte war in erster Linie dem Interesse der Mitgliedsstaaten geschuldet, die Voraussetzungen für eine effiziente Umsetzung des Binnenmarktprojekts zu schaffen (Moravcsik 1991). Auch die wichtigsten Neuregelungen des Vertrages von Lissabon – von der Reform der Abstimmungsmodalitäten im Rat und der internen Reorganisation der Europäischen Kommission bis hin zu den neu geschaffenen Institutionen des Präsidenten des Europäischen Rates und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik – waren nicht zuletzt von dem Ziel geleitet, in einer auf 27 Mitgliedsstaaten erweiterten EU die Voraussetzungen für effiziente Entscheidungsprozesse zu schaffen (Seeger 2008; Dougan 2008).

Eine weitere Konstante der bisherigen Fortentwicklungen der EU ist dabei, dass die auf Regierungskonferenzen erzielten Kompromisse und Paketlösungen oft schon vor Inkrafttreten der jeweiligen Verträge als unzureichend kritisiert werden und unmittelbar eine neue Spirale der Debatte um die Effizienzdefizite der EU und um Optionen zu deren Lösung nach sich ziehen. Auch der Vertrag von Lissabon ist diesbezüglich keine Ausnahme und wird überwiegend als eher bescheidener Beitrag zur Steigerung der Effizienz der EU bewertet, der den internen und externen Herausforderungen an europäisches Regieren mittelfristig nicht angemessen begegnet (siehe Hofmann und Wessels 2008; für eine positivere Einschätzung siehe Craig 2008). Die Diskussion um die Effizienz europäischer Politik in der Post-Lissabon EU ist somit in vollem Gange. Zu dieser Diskussion soll die nachfolgende Analyse einen Beitrag leisten.

---

## **2. Definition des Effizienzbegriffs**

---

Eine wichtige Voraussetzung für diese Analyse betrifft jedoch zunächst die Definition von Effizienz, die ihr zugrunde gelegt wird. Unterschiedliche Verständnisse davon, was effizientes europäisches Regieren auszeichnet, führen zu unterschiedlichen Bewertungen möglicher Reformoptionen. Für die Definition des Effizienz-

begriffs sind dabei zwei Vorentscheidungen von herausgehobener Bedeutung.

Erstens kann die Effizienz europäischen Regierens entweder auf eine als erwünscht betrachtete Entwicklungsrichtung der europäischen Integration bezogen werden oder unabhängig von a

priori definierten Zielzuständen des Integrationsprozesses definiert werden. Analog zur Unterscheidung zwischen substantieller und prozessualer Rationalität (siehe Simon 1976) wäre die Effizienz europäischer Politik also einerseits danach zu bemessen, ob und mit welchen Kosten es ihr gelingt, eine im Vorhinein theoretisch als rational und erstrebenswert gesetzte Finalität der europäischen Integration – die EU als Bundesstaat, Staatenbund, Freihandelszone, Sozial- und Wertegemeinschaft, globale Ordnungsmacht etc. – zu erreichen; oder die Effizienz europäischer Politik wäre rein prozessual zu definieren und müsste sich daran messen lassen, ob und zu welchen Kosten sie es den relevanten Akteuren des Integrationsprozesses ermöglicht, die von ihnen jeweils als rational und erstrebenswert erachteten Politikziele umzusetzen. In anderen Worten: Der Effizienzbegriff kann entweder inhaltlich-normativ oder prozessual-analytisch gefasst werden. Da die nachfolgende Analyse nicht das Ziel verfolgt, Vorschläge für die effiziente Umsetzung eines bestimmten Entwicklungspfadens europäischer Politik zu unterbreiten, sondern prüfen will, welche Reformoptionen die Effizienz europäischen Regierens bei gegebenen Interessen der daran beteiligten Akteure aus Sicht dieser Akteure erhöhen können, liegt ihr ein prozessual-analytisches Verständnis von Effizienz zugrunde.

Die zweite Vorentscheidung betrifft die Frage, welche Akteure als maßgebliche Referenzgrößen für die Analyse der Effizienz europäischen Regierens betrachtet werden. An dieser Stelle kann ein supranationaler und ein intergouvernementaler Zugang zum Effizienzbegriff unterschieden werden: Entweder die Analyse setzt an den Zielen und Interessen supranationaler Akteure an und bemisst die Effizienz der EU daran, inwieweit sie diesen Akteuren – insbesondere der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof – als Mittel dienen kann, ihre politischen und bürokratischen Interessen bei einem möglichst günstigen Verhältnis zwischen

Aufwand und Ertrag umzusetzen; oder sie rückt die Mitgliedsstaaten der EU in den Mittelpunkt der Betrachtung, so dass sich die Effizienz der EU danach entscheidet, inwieweit sie ihren Mitgliedsstaaten ein Instrument an die Hand gibt, mit dem sie zu möglichst geringen Entscheidungskosten eigene Interessen und Ziele umsetzen können.

Mit Blick auf diese Dichotomie zwischen einem supranationalen und einem intergouvernementalen Verständnis von effizientem europäischem Regieren gehen die nachfolgenden Betrachtungen von dem intergouvernementalen Effizienzbegriff aus. Danach haben sich die Regierungen ihrer Mitgliedsstaaten die EU als Arena geschaffen, in der sie zum Preis einer Einschränkung ihrer unilateralen Handlungsautonomie im multilateralen Rahmen einen Zugewinn an politischer Steuerungsfähigkeit erzielen können. Als ‚Herren der europäischen Verträge‘ sind die Mitgliedsstaaten die konstitutiven Akteure der europäischen Integration und jede ihrer Regierungen kann Reformen der europäischen Entscheidungsverfahren, die einer Primärrechtsänderung bedürfen, durch ihre Vetomacht blockieren. Die Ergebnisse europäischer Verhandlungen über Reformen der EU folgen somit aus den Präferenzen und der Verhandlungsmacht mitgliedstaatlicher Regierungen und sind unter gegebenen institutionellen Bedingungen Pareto-effiziente Verhandlungslösungen (Moravcsik 1998: 50-67). Für die Realisierungschancen der nachfolgend diskutierten Reformoptionen zur Steigerung der Effizienz europäischen Regierens sind folglich in erster Linie die Interessen der Regierungen der Mitgliedsstaaten der EU und weniger die Interessen supranationaler Akteure ausschlaggebend. Ein intergouvernementales Verständnis von Effizienz erscheint für die Zwecke dieser Analyse daher fruchtbarer als ein supranationaler Effizienzbegriff.

Als Ergebnis der beiden genannten definitiven Vorentscheidungen wird im Folgenden von einem prozessual-analytischen und inter-

gouvernementalen Effizienzbegriff ausgegangen. Europäisches Regieren ist in diesem Sinne effizient, insoweit es den Mitgliedsstaaten als den konstitutiven Akteuren der EU ermöglicht, in Gestaltungscoalitionen mit anderen Mitgliedsstaaten zu möglichst geringen Entscheidungskosten einen möglichst großen Zugewinn an politischer Steuerungsfähigkeit zur Umsetzung eigener Interessen und Prioritäten zu realisieren.

Auf dieser Begriffsgrundlage sollen die nachfolgenden Überlegungen zwei Reformoptionen aufzeigen und diskutieren, welche die Effizienz

der EU steigern helfen könnten: zum einen die Flexibilisierung der EU und zum anderen die Depolitisierung europäischen Regierens. Demgegenüber erscheint die klassische Strategie, Effizienzsteigerungen durch eine Politik der weiteren Supranationalisierung der EU zu realisieren, immer weniger Erfolg versprechend. Bevor diese Reformoptionen in Abschnitt 4 erläutert werden können, soll der nächste Abschnitt zunächst knapp die wesentlichen Ausgangspunkte der Diskussion um etwaige Reformen der EU herausarbeiten.

---

### 3. Ausgangspunkte der Reformdiskussion

---

Die Analyse möglicher Reformpfade, die zum Zweck einer Erhöhung der Effizienz europäischer Politik beschritten werden können, muss insbesondere vier Ausgangspunkte berücksichtigen. Diese Ausgangspunkte bilden den Rahmen für jede Einschätzung sowohl der Realisierungschancen unterschiedlicher Reformoptionen als auch ihrer erwartbaren Auswirkungen auf die Effizienz der EU und ihrer unerwünschten Nebenfolgen. So ist bei der Diskussion möglicher Reformpfade (1) von dem engen Zusammenhang zwischen Effizienz und Legitimation der EU, (2) von einer gestiegenen Politisierung der europäischen Integration, (3) von erhöhten Entscheidungskosten europäischer Politik sowie (4) von der primärrechtlichen Grundlage des Lissabonner Vertrages auszugehen.

1. Die Effizienz- und die Legitimationsproblematik europäischen Regierens stehen in einem engen Interdependenzverhältnis und lassen bei ihrer Bearbeitung gravierende Wechselwirkungen erwarten. Zum einen drohen viele Maßnahmen, welche die Effizienz der EU erhöhen sollen (z.B. die Ausweitung von Mehrheitsentscheiden im Rat), das ‚Demokratiedefizit‘ (siehe Follesdal und Hix 2005) europäischen Regierens zu verschärfen. Zugleich gehen Entscheidungsverfahren, die ein hohes Maß an Legitimität sicherstellen (z.B. Einstimmigkeitserfordernis im Rat,

Mitentscheidungsrechte des EP), häufig mit Effizienzverlusten einher. In der Folge lassen die bisherigen Revisionen des europäischen Primärrechts eine gewisse Dialektik zwischen effizienz- und legitimationspolitischen Reformen erkennen: Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz europäischer Politik wurden regelmäßig durch Reformen flankiert, welche die negativen Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die demokratische Legitimation der EU kompensieren sollten, bevor sich das Wechselspiel bei nachfolgenden Vertragsrevisionen auf höherem Ausgangsniveau wiederholt hat. Als beispielhaft für diesen dialektischen Prozess kann insbesondere die sukzessive und parallele Ausweitung von Mehrheitsentscheiden im Rat und Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlaments gelten.

Zum anderen beeinträchtigt die mangelnde Legitimation europäischer Entscheidungsverfahren die Effizienz europäischen Regierens, da als illegitim betrachtete Regelungen nationale Implementationsdefizite und die Umgehung bzw. Missachtung dieser Regelungen provozieren und insgesamt einer konstruktiven und kompromissorientierten nationalstaatlichen Europapolitik abträglich sind. Zudem ist das häufig beklagte Demokratiedefizit europäischer Politik einer der

wichtigsten Katalysatoren europaskeptischer Kritik an der EU auf innerstaatlicher Ebene und erschwert es mitgliedstaatlichen Regierungen somit maßgeblich, auf europäischer Ebene effiziente Verhandlungslösungen zu realisieren (Hooghe und Marks 2007). Ebenso wie effizientes Regieren in der EU die Legitimität des Integrationsprozesses befördert (*output legitimation*), können sich als legitim erachtete Entscheidungsverfahren (*input legitimation*), die sich nicht selbst blockieren, positiv auf die Effizienz europäischen Regierens auswirken (Scharpf 1999: 17-24). Eine EU, die aus Sicht ihrer Mitgliedsstaaten effizientes Regieren ermöglicht, wird in diesen Staaten auch an Legitimation gewinnen; in einer als legitim erachteten EU, werden Regierungen weniger Blockaden für eine effiziente Politikgestaltung überwinden müssen.

2. Jede Reform der Entscheidungsverfahren der EU muss unter den Bedingungen einer gestiegenen Politisierung der europäischen Integration erfolgen. Europapolitische Themen sind in der Post-Maastricht Ära in zahlreichen Mitgliedsstaaten zu wichtigen Bezugspunkten der innenpolitischen Auseinandersetzung geworden (Steenbergen und Scott 2004: 170-179). Sowohl auf der Ebene des zwischenparteilichen Wettbewerbs als auch mit Blick auf die innerparteiliche Auseinandersetzung vor allem in großen Regierungsparteien ist die Europapolitik heute ein weitaus gewichtigerer Parameter des politischen Konflikts als in früheren Phasen der europäischen Integration.

Auf zwischenparteilicher Ebene sind viele Parteiensysteme in der EU durch einen moderat pro-europäischen Konsens unter den Parteien der politischen Mitte gekennzeichnet, der jedoch zunehmend durch populistisch europaskeptische Parteien am linken und rechten Rand des Parteienspektrums unter Druck gerät (Hooghe et al. 2004: 122-130). Die Konfliktlinie zwischen pro- und anti-europäischen Parteien verläuft somit quer zum traditionellen Rechts-Links-Schema der

Parteienkonkurrenz (Marks und Wilson 2000: 436-439; Steenbergen und Marks 2004: 4-10). Da die europaskeptischen Positionen an der Peripherie der Parteiensysteme in den Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten verstärkt auf Resonanz stoßen, werden sie immer mehr zu einer wahlpolitischen Bedrohung für die großen Parteien der politischen Mitte und daher in abgeschwächter Form häufig auch von diesen bis dahin pro-europäischen Parteien übernommen (Eichenberg und Dalton 2007: 41-42).

Auf innerparteilicher Ebene weisen mittlerweile etwa 30% der in den Parlamenten der EU-Mitgliedsstaaten vertretenen Parteien gravierende europapolitische Spaltungen auf (Ray 1999: 292-293; Gabel und Scheve 2007: 40-41). Auch dies folgt aus dem Befund, dass sich die Frage der europäischen Integration nicht in das etablierte Koordinatensystem rechter und linker Politik einordnen lässt, aus dem die unterschiedlichen Parteien dieses Systems ihre Identität und Geschlossenheit beziehen. Auf dieser Ebene stellt sich die gestiegene Politisierung der EU somit als latente und teilweise bereits manifest gewordene Bedrohung des innerparteilichen Zusammenhalts dar.

Schließlich hat sich die europäische Integration in einigen Mitgliedsstaaten auch in der öffentlichen Meinung bereits zeitweise zu einem hochgradig salienten Thema entwickelt, das in verschiedenen nationalen Wahlen zu einer wichtigen Determinante von Wahlkämpfen und Wahlergebnissen geworden ist (Hooghe und Marks 2009: 6-9; de Vries 2007: 372-379; Oppermann 2008: 163-168). Die zahlreichen Referenden zur EU, die vor allem in der Post-Maastricht Ära in verschiedenen Mitgliedsstaaten abgehalten wurden, sind zugleich Ausdruck und Katalysator der gestiegenen Salienz europapolitischer Themen in den mitgliedstaatlichen Öffentlichkeiten: Von 49 nationalen Referenden, die bislang insgesamt zur europäischen Integration abge-

halten wurden, fanden nicht weniger als 39 in der Zeit nach Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages statt (Oppermann 2009).

Der Trend zur Politisierung der europäischen Integration im zwischenparteilichen Wettbewerb, in der innerparteilichen Meinungsbildung und in der öffentlichen Meinung impliziert, dass nationale Regierungen heute stärkere innenpolitische Rückwirkungen ihrer Europapolitik antizipieren müssen als unter den Bedingungen eines ‚permissiven Konsenses‘ (Lindberg und Scheingold 1970) und dass sie etwaigen innenpolitischen Kosten und Nutzen dieser Politik ein stärkeres Gewicht bei ihrer Entscheidungsfindung einräumen. Der Handlungsspielraum nationaler Regierungen auf europäischer Ebene ist somit zunehmend durch innenpolitische Restriktionen begrenzt. Dies verringert die Chancen für effizientes europäisches Regieren erheblich.

3. Die Entscheidungskosten europäischen Regierens haben sich stark erhöht. Erstens ist die Heterogenität der nationalen Interessen in der EU durch die sukzessiven Erweiterungsrunden deutlich gestiegen. Sowohl wegen der hohen Anzahl der im Zuge der Osterweiterung beigetretenen Staaten als auch wegen der spezifischen Interessenlagen dieser Staaten, die sich in vielerlei Hinsicht grundlegend von den meisten Altmitgliedern der EU-15 unterscheiden, hat die jüngste Erweiterungsrunde die Konfliktlinien zwischen den EU-Mitgliedsstaaten mehr noch als frühere Erweiterungen verschärft und die etablierten Machtverhältnisse zwischen diesen Staaten verschoben: Dies gilt je nach Integrationsbereich nicht zuletzt für die Gegensätze zwischen großen und kleinen Staaten, Nettozahlern und Nettoempfängern, ‚Atlantikern‘ und ‚Gaullisten‘ sowie zwischen Mitgliedsstaaten mit eher marktliberalen und solchen mit eher protektionistischen Prägungen. Angesichts der besonderen geopolitischen Lage der post-kommunistischen Staaten in Mittel- und

Osteuropa sowie den dadurch bedingten Bedrohungswahrnehmungen hat die Osterweiterung in besonderer Weise das Interessenprofil der EU im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik verändert und erweitert (Jopp et al. 2004). Insgesamt haben sich die Aussichten einzelner Mitgliedsstaaten in der EU-27, Gestaltungscoalitionen mit anderen Mitgliedsstaaten zu bilden erheblich verschlechtert: Mitgliedsstaatliche Politikinitiativen in der EU müssen heute die Unterstützung einer größeren Zahl von Staaten mit heterogeneren Interessen gewinnen, um mehrheitsfähig zu sein, als in früheren Phasen der europäischen Integration (Hosli und van Deemen 2002). Dies stärkt Status-Quo Interessen und Blockadecoalitionen und erschwert effiziente europäische Politik.

Zweitens hat sich der Grenznutzen weiterer Integrationsschritte nach der weitgehenden Vollendung des Binnenmarkts aus Sicht vieler Mitgliedsstaaten verringert. Im Bereich der ‚negativen Integration‘ ist der Möglichkeitsraum für weitere Integrationsschritte angesichts des bereits Erreichten gering, so dass sich europäisches Regieren heute in stärkerem Maße als zuvor auf Maßnahmen der ‚positiven Integration‘ erstreckt, die jedoch häufig in besonderem Maße Verteilungskonflikte zwischen den Mitgliedsstaaten der EU in sich tragen (Scharpf 1999: 47-80). Integrationspolitische Initiativen und Paketlösungen können immer schwieriger als Positivsummenspiele gestaltet werden und drohen häufiger, als Nullsummenspiele wahrgenommen zu werden. Die Wahrscheinlichkeit, dass Mitgliedsstaaten ihre Blockademöglichkeiten nutzen, die ihnen die Entscheidungsverfahren der EU zuweisen, ist somit gestiegen.

4. Der Vertrag von Lissabon wird auf absehbare Zeit die vertragliche Grundlage europäischen Regierens sein (Lissabon als Dauerzustand). Angesichts der Erfahrungen mit der Ratifikation dieses Vertrages ist nicht zu erwarten, dass die Mitgliedsstaaten in den nächsten

Jahren eine erneute Revision des europäischen Primärrechts auf dem Wege einer Regierungskonferenz oder eines Konvents einleiten werden. Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz der europäischen Entscheidungs-

verfahren müssen somit mittelfristig entweder die Spielräume nutzen, die der Lissabonner Vertrag eröffnet, oder den Rahmen des europäischen Primärrechts verlassen.

---

## 4. Reformoptionen

---

Einen geeigneten theoretischen Rahmen für die Analyse möglicher Reformoptionen zur Erhöhung der Effizienz europäischen Regierens bietet die Vetospielertheorie nach George Tsebelis (2002). Vetospieler sind darin definiert als individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung für eine Veränderung des Status Quo erforderlich ist. Je höher die Zahl der Vetospieler und je größer die politische Distanz zwischen ihnen, desto schwieriger ist es, den Status Quo zu modifizieren.

Aus der Perspektive der Vetospielertheorie müssen Reformen, welche die Effizienz europäischen Regierens steigern sollen, die Wahrscheinlichkeit verringern, dass politische Initiativen von Mitgliedsstaaten zur Weiterentwicklung der europäischen Integration mit einem Veto belegt werden. Dies kann grundsätzlich durch

Reformen gelingen, welche (1) die Zahl der Vetospieler in europäischen Entscheidungsprozessen reduzieren oder/und (2) die Mobilisierung widerstreitender Präferenzen zwischen den Vetospielern im Entscheidungsprozess verringern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Reformen zur Verringerung der manifesten Vetopunkte in einem Politikbereich auf den Widerstand solcher Vetospieler stoßen werden, die daran interessiert sind, den Status Quo in diesem Bereich beizubehalten. Eine Erhöhung der Effizienz europäischer Entscheidungsverfahren ist nur im Interesse solcher Akteure, welche diese Verfahren zur Umsetzung eigener Politikziele nutzen wollen und läuft umgekehrt den Interessen von Akteuren entgegen, die ihre Politikziele durch europäisches Regieren beeinträchtigt sehen.

### 4.1 Die Verringerung der Zahl der Vetospieler

Grundsätzlich können zwei Reformoptionen unterschieden werden, die auf eine Verringerung der Zahl der Vetospieler im europäischen Regieren zielen: Supranationalisierung und Flexibilisierung. Beide Optionen haben gemeinsam, dass sie mitgliedstaatliche Vetopunkte im Entscheidungsprozess neutralisieren. Auf dem Wege der Supranationalisierung geschieht dies im Kern dadurch, dass einzelnen Mitglieds-

staaten das Vetorecht entzogen wird, während die Anzahl der Mitgliedsstaaten, die im Entscheidungsprozess mitwirken und die von einer europäischen Politik betroffen sind, unberührt bleibt. Die Option der Flexibilisierung zielt umgekehrt darauf, die Zahl der Mitgliedsstaaten zu reduzieren, die in einem Integrationsbereich involviert sind.

#### 4.1.1 Supranationalisierung

Angesichts der oben geschilderten Ausgangspunkte etwaiger Reformen erscheint die Option der Supranationalisierung im großen Stil weder politisch durchsetzbar noch Ziel führend. Zwar eröffnet der Vertrag von Lissabon über die sogenannten Passerelleklauseln die Möglichkeit

einer vereinfachten Vertragsrevision ohne das Erfordernis eines Konvents oder einer Regierungskonferenz; allerdings unterliegen auch solche Anpassungen des europäischen Primärrechts nicht nur dem Vorbehalt eines einstimmigen Votums im Europäischen Rat,



sondern auch der Vetomacht sämtlicher mitgliedstaatlicher Parlamente. Darüber hinaus ist der Anwendungsbereich des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens eng begrenzt und kann nicht im Sinne einer Übertragung von neuen Zuständigkeiten auf die europäische Ebene eingesetzt werden (Becker 2009: 10-11). Schließlich würde eine extensive Auslegung und häufige Nutzung der Passerelleklauseln aller Voraussicht nach massiven Widerstand verschiedener Regierungen mobilisieren und wäre mittelfristig daher eher kontraproduktiv.

In der Vergangenheit war es gerade die Politik der Supranationalisierung, die maßgeblich zur innerstaatlichen Politisierung der europäischen Integration beigetragen hat und deren Fortführung eine weitere Mobilisierung europaskeptischer Kräfte in zahlreichen Mitgliedsstaaten zur Folge hätte. Initiativen zur weiteren Supranationalisierung europäischen Regierens wären ein Katalysator für europaskeptische Kampagnen gegen den Verlust nationaler Souveränität und Identität, die sowohl vom linken als auch vom rechten Rand des politischen Spektrums ausgehen und zunehmend in die politische Mitte ausstrahlen. Sie würden damit zusätzlich innenpolitische Konflikte über die europäische Integration schüren, europakritische Stimmungen in der öffentlichen

#### 4.1.2 Flexibilisierung

Eine Steigerung der Effizienz des europäischen Regierens kann deshalb eher über eine Politik der Flexibilisierung des Integrationsprozesses erreicht werden. Als Oberbegriff für die verschiedenen konzeptionellen Ausprägungen einer solchen Politik kann der Begriff ‚Flexibilisierung‘ definiert werden als der „zeitweilige oder dauerhafte Bestand unterschiedlicher Integrationsniveaus innerhalb des Raumes, der von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gebildet wird“ (Forgó 1998: 43). Angesichts der integrationspolitischen Ausgangspunkte künftiger Reformen dürfte die Reformoption der Flexibilisierung bessere Umsetzungschancen haben als die Option der Supranationalisierung.

Meinung mobilisieren und das gemäßigt pro-europäische Zentrum vieler nationaler Parteiensysteme unter verschärften Druck populistischer Protestparteien setzen. Anstatt die Effizienz europäischen Regierens zu steigern, reduziert eine forcierte Politik der Supranationalisierung somit den europapolitischen Handlungsspielraum nationaler Regierungen und gefährdet die pro-europäischen politischen Mehrheiten in den Mitgliedsstaaten der EU, von denen der Fortgang des Integrationsprozesses abhängig ist (Taggart 1998: 379-384).

Nicht zuletzt würde die Option der Supranationalisierung auch das Implementationsproblem europäischer Politik verschärfen: Wenn Mitgliedsstaaten daran gehindert werden, ihren Präferenzen in der Phase der Politikformulierung Gehör zu verschaffen, werden sie verstärkt dazu übergehen, dies in der Phase der Politikimplementierung zu tun, in der sie über weite Spielräume verfügen, europäische Regelungen zu verwässern und verzögert und unvollständig umzusetzen (Lampinen und Uusikyla 1998). Etwaige Effizienzgewinne in der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene werden somit durch eine Verschärfung der Implementationsdefizite auf nationaler Ebene konterkariert.

Die Effizienzgewinne einer Politik der Flexibilisierung bestehen vor allem darin, dass sie geeignet ist, die Heterogenität nationaler Interessenlagen in der EU zu akkommodieren. Einerseits bietet sie Raum für politische Führung integrationswilliger und integrationsfähiger Mitgliedsstaaten und andererseits vermeidet sie die politischen Kosten, die entstehen, wenn einzelne Mitgliedsstaaten gegen ihren Willen auf die Teilnahme an einer europäischen Politik verpflichtet werden. Nicht zuletzt steigert die Politik der Flexibilisierung dadurch die Attraktivität der EU als Kooperationsrahmen für ihre großen Mitgliedsstaaten, auf deren Engagement der Integrationsprozess angewiesen

ist, die jedoch über vergleichsweise attraktive Exit-Optionen verfügen und bei einer fortdauernden Blockade ihrer Initiativen am ehesten auf alternative Kooperationsformen ausweichen können. Schließlich verursachen erfolgreiche Flexibilisierungsprojekte häufig negative Externalitäten für die ‚Outs‘ und entfalten somit eine Magnetwirkung zur Verminderung dieser Externalitäten, die im besten Fall in einer nachholenden Wiederherstellung des einheitlichen Integrationsraums in einem Politikfeld mündet.

Auf der anderen Seite können mit einer Politik der Flexibilisierung jedoch auch politische Kosten und Effizienzverluste einhergehen, die in der integrationspolitischen Diskussion um dieses Instrument häufig angeführt wurden. Diese Kosten betreffen insbesondere die Gefahr einer unübersichtlichen Fragmentierung der EU, die die Transparenz europäischer Politik verringern und die Solidarität zwischen ihren Mitgliedsstaaten unterminieren könnte. Der ursprüngliche Anspruch der EU, die Politiken ihrer Mitgliedsstaaten in den ihr übertragenen Kompetenzbereichen zu vereinheitlichen oder zumindest aufeinander abzustimmen und zu koordinieren würde sich in einer Union unterschiedlicher Integrationsräume zumindest relativieren. Zudem würde eine Flexibilisierung der EU sowohl den Druck von den Mitgliedsstaaten nehmen, in komplexen Verhandlungspaketen Kompromisse herbeizuführen, als auch die Verhandlungsmasse verkleinern, die in solche Paketlösungen einfließen kann (siehe Wallace 2000; Philippart und Edwards 1999). Letztendlich droht eine Politik der Flexibilisierung aus dieser Perspektive somit, in eine sich selbst verstärkende Dynamik zu münden und unbeherrschbare Fliehkräfte freizusetzen, die in letzter Konsequenz den Fortbestand der EU selbst gefährden.

Allerdings zeigen die mittlerweile sehr umfangreichen und vielschichtigen Erfahrungen mit dem Instrument der Flexibilisierung, dass dessen negative Konsequenzen für die europäische

Integration weniger gravierend waren als oftmals befürchtet und gegenüber dem Nutzen des Instruments als ‚Blockadebrecher‘ (Giering 1997a: 220) im Integrationsprozess deutlich zurückstehen. Außerdem können die Kosten der Flexibilisierung durch die Wahl geeigneter Formen des Instruments minimiert werden. Dabei lassen sich idealtypisch vier Flexibilisierungskonzepte unterscheiden (siehe Stubb 1996; Wessels und Jantz 1997): Erstens das Konzept des ‚Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten‘, das lediglich eine temporäre Abstufung bei der Umsetzung gemeinsam beschlossener Integrationsziele erlaubt und ebenso wie die traditionelle Integrationsmethode von einem grundsätzlichen mitgliedsstaatlichen Konsens über die Entwicklungsrichtung der europäischen Integration ausgeht. Diese Form der Flexibilisierung bleibt somit ausdrücklich der Zielvorstellung eines einheitlichen Integrationsniveaus verpflichtet (Grabitz 1984; Wallace und Ridley 1985).

Der zweite Idealtyp kann unter dem Begriff ‚Europa der variablen Geometrie‘ subsumiert werden: Im Unterschied zur zeitlichen Abstufung des ‚Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten‘ beschreibt diese Konzeption eine sektorale, politikfeldspezifische Differenzierung. Dabei wird zwischen für alle Mitgliedsstaaten obligatorischen Politikfeldern und darüber hinausgehenden fakultativen Integrationsbereichen unterschieden, in denen sich einige Mitgliedsstaaten auf der Grundlage des bestehenden gemeinsamen Besitzstandes der EU auf eine vertiefte Zusammenarbeit verständigen. Das ‚Europa der variablen Geometrie‘ kann sowohl innerhalb als auch außerhalb der europäischen Verträge realisiert werden und gegebenenfalls zu einer dauerhaften Ausdifferenzierung von Räumen unterschiedlicher Integrationsniveaus führen (Scharrer 1977; Weidenfeld und Janning 1996).

Das Konzept ‚Kerneuropa‘ beruht – drittens – auf einer räumlichen Unterscheidung zwischen einem Kern hoch integrierter Mitgliedsstaaten

und einer Peripherie, die sich durch weniger intensive Formen der Zusammenarbeit auszeichnet. Während das Konzept der ‚variablen Geometrie‘ eine politikfeldspezifischen Differenzierung beschreibt und von heterogenen Mitgliedschaften in den verschiedenen Integrationsräumen ausgeht, stehen sich nach dem ‚Kerneuropa‘-Modell zwei klar abgegrenzte und hierarchisch aufeinander bezogene Gruppen von Mitgliedsstaaten gegenüber, ohne dass dabei ein nachträglicher ‚Aufstieg‘ einzelner Staaten in den Kern ausgeschlossen wäre. Ebenso wie die ersten beiden Idealtypen ist auch das Konzept eines ‚Kerneuropas‘ eine Form der Vertiefungsflexibilisierung und erlaubt zusätzliche Integrationschritte der Mitglieder des Kerns nur auf der Grundlage des für alle Mitgliedsstaaten verbindlichen Besitzstandes der EU (Deubner 1995; Lamers 1994).

Viertens ist in der Debatte mit dem Konzept des ‚Europa à la carte‘ ein Modell uneingeschränkter Wahl- und Entscheidungsfreiheit mitgliedstaatlicher Regierungen zu unterscheiden: Analog zur Zusammenstellung eines Menüs wählen Regierungen danach in einem ‚pick and choose‘-Verfahren diejenigen Politikbereiche in denen sie an einer europäischen Zusammenarbeit teilnehmen möchten. Anders als bei den übrigen Formen der Flexibilisierung existiert in dieser Konzeption kein geschützter Kernbereich von Politikfeldern, die für alle Mitglieder der EU obligatorisch bleiben. Vielmehr stehen sämtliche dieser Felder zur Disposition mitgliedstaatlicher Interessenkalküle. Bei dem Idealtyp ‚Europa à la carte‘ handelt es sich also um die radikalste und am stärksten voluntaristische Form der Flexibilisierung, die gegebenenfalls auch zu einem Abbau bereits erreichter Integrationsniveaus führen kann (Dahrendorf 1973; Giering 1997b).

Vor dem Hintergrund dieser vier idealtypischen Flexibilisierungskonzepte muss eine Politik der Flexibilisierung, welche die Effizienz europäischen Regierens erhöhen und die befürchteten Negativfolgen einer solchen Politik minimieren

soll, insbesondere folgenden Kriterien entsprechen. Erstens muss das Instrument der Flexibilisierung als Vertiefungsinstrument konzipiert sein, das heißt vom bestehenden *acquis communautaire* ausgehen, anstatt diesen zu verwässern oder Mitgliedsstaaten die Möglichkeit zu eröffnen, aus existierenden Integrationsbereichen auszuscheiden. Die größten politischen Kosten sind in dieser Perspektive eindeutig von einem ‚Europa à la carte‘ zu erwarten, das einer undisziplinierten und unsystematischen Proliferation von ‚opt-outs‘ einzelner Mitgliedsstaaten aus verschiedenen Politikbereichen den Boden bereiten würde.

Zweitens muss es das Instrument der Flexibilisierung den integrationsfähigen und integrationswilligen Mitgliedsstaaten (‚Ins‘) ermöglichen, in einem Politikfeld enger zusammenzuarbeiten, ohne daran von anderen Mitgliedsstaaten (‚Outs‘) gehindert werden zu können. Dies wäre in einem ‚Europa der verschiedenen Geschwindigkeit‘ nur sehr begrenzt der Fall, da danach jede Flexibilisierungsinitiative von der grundsätzlichen Zustimmung sämtlicher Mitgliedsstaaten der EU abhängig ist, also auch die Zustimmung derjenigen Staaten benötigt, die an der Initiative zunächst nicht teilnehmen wollen oder können. Das Bemühen dieses Konzepts, potentielle negative Folgen der Flexibilisierung für den Integrationsprozess zu minimieren, reduziert somit zugleich stark dessen dynamisierendes und Effizienz steigerndes Potential.

Drittens muss eine vertiefte Zusammenarbeit zwischen einer Gruppe von ‚Ins‘ offen sein für den nachträglichen Beitritt weiterer Mitgliedsstaaten und sollte aktiv auf die Förderung solcher Beitritte angelegt sein. An dieser Stelle offenbaren sich die spezifischen politischen Kosten des ‚Kerneuropa‘-Modells: Die klare Trennung zwischen Kern und Peripherie macht ein nachträgliches Aufrücken der ‚Outs‘ in den Integrationskern besonders schwierig und droht stärker als die übrigen Flexibilisierungskonzepte in eine permanente Abstufung zwischen EU Mitgliedern ‚erster‘ und ‚zweiter‘ Klasse zu

münden. Gerade die Befürchtung von Mitgliedsstaaten, dauerhaft von einem Kern von ‚Premium‘-Mitgliedern abgekoppelt zu werden, verringert zudem die politischen Realisierungschancen von Initiativen, die tatsächlich oder vermeintlich auf ein ‚Kerneuropa‘ zielen.

Im Ergebnis wäre es somit der Idealtyp der ‚variablen Geometrie‘, der das günstigste Verhältnis zwischen positiven Effizienzeffekten und den etwaigen politischen Kosten einer Politik der Flexibilisierung aufzuweisen scheint. Aufbauend auf einem für alle EU-Mitgliedsstaaten verbindlichen *acquis communautaire* würde nach diesem Konzept ein Geflecht politikfeldspezifischer Integrationsräume mit unterschiedlichen Mitgliedschaften entstehen, deren Entscheidungsprozesse zwar nicht von den jeweiligen ‚Outs‘ blockiert werden können, die aber möglichst geringe Hürden für nachträgliche Erweiterungen der Flexibilisierungsinitiativen aufbauen.

Vor diesem Hintergrund bietet der Vertrag von Lissabon eine gute Grundlage, um auf dem Boden des europäischen Primärrechts eine solche Politik der Flexibilisierung umzusetzen. Es gehört zu den wesentlichen Fortschritten des Vertrags, dass er den Zugriff der Mitgliedsstaaten auf das Instrument der ‚Verstärkten Zusammenarbeit‘ erleichtert hat. Dies gilt in besonderer Weise für die Vorgaben des Vertrags für eine ‚Ständige Strukturierte Zusammenarbeit‘ im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die in diesem Feld eine besonders attraktive Option für die Bildung mitgliedersstaatlicher Gestaltungscoalitionen insbesondere der großen Mitgliedsstaaten der EU schafft: Hervorzuheben ist dabei, dass die Bildung solcher Gestaltungscoalitionen nicht

von einzelnen Mitgliedsstaaten blockiert werden kann und keine Mindestteilnehmerzahl erfordert (Bauer und Baumann 2008: 199-204). Mögliche politische Kosten der ‚Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit‘, die es zu minimieren gilt, bestünden jedoch einerseits in einer Entfremdung der ‚Outs‘ von der Außen- und Sicherheitspolitik der EU oder andererseits in den Anreizen für die ‚Outs‘, als ‚Trittbrettfahrer‘ von der Politik der ‚Ins‘ zu profitieren, ohne dazu einen politischen, finanziellen oder militärischen Beitrag zu leisten. Ebenso wäre zu verhindern, dass – analog zur Wirtschafts- und Währungsunion – Staaten an der ‚Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit‘ beteiligt werden, welche die dafür notwendigen Anforderungen mit Blick auf zivile und militärische Missionen der EU nicht erfüllen, aber gleichwohl ihren Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik der EU wahren wollen.

Als primäre Anwendungsbereiche des Instruments der Flexibilisierung bietet sich neben der Außen- und Sicherheitspolitik vor allem der Bereich Justiz und Inneres an. Auch die den Binnenmarkt flankierenden Politiken könnten gegebenenfalls durch Flexibilisierungsinitiativen weiterentwickelt werden, so z.B. die Umweltpolitik oder die Sozialpolitik. Sollten sich in diesen Bereichen die Möglichkeiten für eine Politik der Flexibilisierung, die der Vertrag von Lissabon bietet, als zu eng erweisen, können als ‚second-best‘ Lösung auch außervertragliche Formen der ‚variablen Geometrie‘ zur Steigerung der Effizienz europäischer Politik beitragen. Diese müssten allerdings auf eine spätere Integration in den Rahmen des europäischen Primärrechts angelegt bleiben. Beispiele hierfür sind das Schengener Abkommen und der Vertrag von Prüm.

## 4.2 Depolitisierung

Bei einer gegebenen Anzahl von Vetospielern kann die Effizienz europäischen Regierens durch eine Politik erhöht werden, die möglichst wenig Anlass für die Mobilisierung der

existierenden mitgliedersstaatlichen Vetomacht bietet. Eine solche Politik kann als Politik der Depolitisierung beschrieben werden. Damit ist eine Regierungstechnik erfasst, durch die

politisch Handelnde den genuin politischen Charakter ihrer Entscheidungen in den Hintergrund zu rücken und diese Entscheidungen als Ergebnisse technokratischer, regelgebundener Prozesse darzustellen versuchen. Eine Politik wäre somit nicht länger dem diskretionären Handlungsspielraum der Entscheidungsträger zuzurechnen und von diesen politisch zu verantworten. Auf diese Weise verfolgen Regierungen das Ziel, ihre Entscheidungen dem Raum legitimer politischer Kontroversen zu entziehen und dadurch etwaiger Kritik daran vorzubeugen (Burnham 2001: 127-129; Flinders und Buller 2006: 295-311).

Als Instrument zur Steigerung der Effizienz europäischen Regierens würde eine Politik der Depolitisierung die Absicht verfolgen, dass die europäische Integration so wenig wie möglich zum Gegenstand innenpolitischer und wahlpolitischer Kontroversen auf zwischen- und innerparteilicher Ebene wird und stattdessen unterhalb der Mobilisierungsschwelle europaskeptischer Präferenzen verbleibt. Diese europaskeptischen Präferenzen blieben somit weitgehend latent und politisch irrelevant. Die Depolitisierung der europäischen Integration in der innerstaatlichen Arena würde den Handlungsspielraum von Regierungen auf europäischer Ebene – also: ihr win-set – vergrößern und das Potential für Paket- und Kompromisslösungen erhöhen (Moravcsik 1993).

Eine Strategie der Depolitisierung schlägt demnach einen Pfad ein, der dem gescheiterten Projekt einer Europäischen Verfassung entgegengesetzt ist, das die Legitimität und die Effizienz europäischen Regierens durch dessen Politisierung erhöhen wollte. Sie vermeidet Debatten um die Finalität der europäischen Einigung ebenso wie kontroverse Integrationsgroßprojekte. Eine solche Politik ist jedoch insofern fragil, als externe Schocks oder innenpolitische Umwälzungen dazu beitragen können, den Integrationsprozess entgegen den Bemühungen um dessen Depolitisierung zumindest episodisch ins Zentrum der politischen Aufmerksamkeit zu rücken.

Zudem steht die Regierungstechnik der Depolitisierung europäischen Regierens in einem Spannungsverhältnis zur demokratischen Legitimation der EU. So wurde zur Überwindung des Demokratiedefizits der Union gerade eine bewusste Politisierung der europäischen Integration, also eine Intensivierung der partei- und wahlpolitischen Auseinandersetzung über diesen Prozess, empfohlen (Hix 2006). Eine solche Form der *input*-Legitimation der EU durch die Rückkopplung europäischen Regierens an nationale Wahlentscheidungen würde durch eine Politik der Depolitisierung ohne Zweifel geschwächt. Hier erscheint daher eine Abwägung zwischen Effizienz- und Legitimationsgesichtspunkten, die jedoch die langfristig positiven Effekte effizienter europäischer Politik auf deren *output*-Legitimation zu berücksichtigen hätte, unausweichlich.

Allerdings sind bei der Diskussion um die Politik der Depolitisierung zwei Gesichtspunkte im Blick zu behalten, die diese Abwägung zumindest relativieren. Erstens ist Depolitisierung nicht gleichzusetzen mit Entdemokratisierung. Der Strategie der Depolitisierung ist nicht darauf gerichtet, die EU von demokratischer Kontrolle abzukoppeln. Vielmehr geht es ihr darum, diese Kontrolle auf die parlamentarische Arena zu beschränken. Anstatt die demokratische Legitimation europäischer Politik in der wahlpolitischen Arena zu suchen, müsste diese Legitimation bei einer Politik der Depolitisierung vermittels einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle durch die dafür zuständigen Ausschüsse der nationalen Parlamente aber auch über eine weitere Stärkung der Kontrollrechte und der Ressourcen des Europaparlaments erreicht werden (Maurer und Wessels 2001; Neuhold 2001). Die Politik der Depolitisierung wäre dann zugleich eine Politik der Parlamentarisierung.

Zweitens ist die innerstaatliche Politisierung der EU nicht gleichzusetzen mit ihrer Demokratisierung. Insbesondere ist fraglich, welche Qualität die demokratische Legitimation europäischen Regierens haben kann, die auf dem Wege ihrer

Politisierung im nationalen Rahmen zu erreichen ist (siehe Bartolini 2006). Zum einen dürfte eine Politisierung der innenpolitischen Debatte über die europäische Integration nicht den Charakter einer rationalen und durch ‚gute‘ Argumente gestützten öffentlichen Deliberation haben, sondern droht populistischen Protestparteien in die Hände zu spielen, die in ihrer Kritik am politischen Establishment europaskeptische Ressentiments aufgreifen und verstärken. Dadurch entsteht zum anderen das Risiko, dass die Politisierung der EU eine unkontrollierbare Dynamik gewinnt und nicht auf die Politikprozesse in der EU beschränkt bleibt, sondern auf die konstitutiven Grundlagen der EU und deren Existenz an sich ausgreift. Ebenso wie auf nationalstaatlicher Ebene die Verfasstheit des Staates dem Raum legitimer politische Auseinandersetzungen in der Regel entzogen bleibt, um die Stabilität dieses Staates nicht zu untergraben, kann auch die EU nur stabil sein, wenn ihre Existenz nicht regelmäßig zum Gegenstand politischer Kontroversen in ihren Mitgliedsstaaten wird.

Insoweit eine Politik der Depolitisierung der europäischen Integration vor diesem Hintergrund nicht von vornherein aus legitimationspolitischen Gründen verworfen wird, könnte diese Politik in ihrer konkreten Umsetzung unter anderem den folgenden fünf Maßgaben folgen und damit zur Steigerung der Effizienz europäischen Regierens beitragen.

Erstens sollte die europäische Integration möglichst Autonomie schonend sein und möglichst wenig intensive und pervasive Eingriffe in nationalstaatliche Regelungsbefugnisse implizieren (Scharpf 1994). Je geringer die Eingriffsintensität europäischer Politik ist, desto geringer bleibt auch die innerstaatliche Mobilisierung europaskeptischer Strömungen. Insbesondere wäre auf eine symbolische Überhöhung der europäischen Integration zu verzichten. Beispielhaft für solche Formen des Regierens ist die ‚Offene Methode der Koordinierung‘ (Regent 2003).

Zweitens wäre eine Politik der Depolitisierung darauf bedacht, den Prozess der europäischen Integration vor allem auf solchen Politikfeldern voranzutreiben, die in den Mitgliedsstaaten der EU von geringer innenpolitischer Salienz ist. Je besser dies gelingt, desto geringer bleibt die innerstaatliche Politisierung der europäischen Integration und desto weniger ist nationale Europapolitik durch innerstaatliche Restriktionen begrenzt. Berührt europäisches Regieren demgegenüber Themen, die in der innenpolitischen Arena hochgradig salient sind, verstärkt sich der Anreiz für europaskeptische Oppositionsparteien, dieses Thema für den politischen Wettbewerb zu instrumentalisieren. In der Folge steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Regierungen dem innenpolitischen Druck nachgeben und ihre Vetomacht auf europäischer Ebene einsetzen.

Drittens müsste sich europäisches Regieren auf Politikbereiche konzentrieren, die innenpolitisch wenig kontrovers sind und bei denen zwischen den großen Parteien und in der Öffentlichkeit ein breiter Konsens hinsichtlich des Mehrwerts eines Kompetenztransfers auf die europäische Ebene besteht (sog. ‚valence issues‘). Ein solches Politikfeld könnte zumindest in einer Reihe von Mitgliedsstaaten bis zu einem gewissen Grade die Außen- und Sicherheitspolitik sein. Demgegenüber erhöht ein europapolitischer Dissens zwischen den etablierten politischen Eliten eines Landes die öffentliche Salienz der europäischen Integration und verringert damit wiederum den Spielraum der Regierung, auf europäischer Ebene effizienzorientiert zu agieren.

Viertens wäre es aus Sicht einer Strategie der Depolitisierung empfehlenswert, nationale Parlamente und insbesondere die darin vertretenen Oppositionsparteien frühzeitig in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene einzubinden. Je stärker die Positionen und Forderungen großer Oppositionsparteien in den nationalen Parlamenten bereits in die Phase der Politikformulierung auf europäischer Ebene integriert werden, desto geringer ist das Potential

für eine Politisierung der europäischen Integration in der wahlpolitischen Arena. Zudem könnte auf diese Weise europapolitischen Friktionen und Effizienzverlusten vorgebeugt werden, die ansonsten häufig in der Folge von Regierungswechseln in einzelnen Mitgliedsstaaten entstehen.

Fünftens könnte auch eine stärkere Verzahnung und Koordination zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission auf europäischer Ebene einen Beitrag zur innerstaatlichen Depolitisierung europäischer Politik

leisten. Dies würde interinstitutioneller Konflikte auf europäischer Ebene minimieren und dadurch die Angriffsfläche für eine innerstaatliche Politisierung solcher Konflikte reduzieren. Eine Stärkung der bürokratischen und fachlichen Expertise insbesondere der Kommission würde es ihr zudem gerade in komplexen regulativen Politiken erlauben, einen Informationsvorsprung gegenüber nationalen Regierungen und innerstaatlichen Akteuren zu erlangen und damit ebenfalls der innerstaatlichen Politisierung europäischen Regierens entgegen zu wirken.

---

## 5. Schluss

---

Im Ergebnis stellen sich die Strategien der Flexibilisierung und der Depolitisierung europäischen Regierens als mögliche Optionen dar, die angesichts der gegenwärtigen Ausgangspunkte einer Fortentwicklung der europäischen Integration realistisch erscheinen und zugleich Effizienzgewinne versprechen. Dies gilt umso mehr, wenn die beiden Strategien komplementär umgesetzt werden.

Dazu müssten Flexibilisierungsinitiativen zuvörderst in solchen Politikbereichen ergriffen werden, die in einzelnen Mitgliedsstaaten stark politisiert sind, weswegen eine Politik der Depolitisierung dort mittelfristig nicht greifen würde. Wenn diese Staaten zunächst nicht an entsprechenden Initiativen teilnehmen würden, bestünde unter den daran beteiligten Staaten die Chance, die innerstaatliche Politisierung ihrer Zusammenarbeit auf europäischer Ebene gering zu halten. Die Politik der Flexibilisierung würde damit durch die Erfolgsaussichten einer Depolitisierung europäischen Regierens in der innenpolitischen Arena geleitet und das Ziel verfolgen, Integrationsräume möglichst geringer innerstaatlicher Politisierung der EU zu

schaffen. Ein solches Szenario könnte nicht zuletzt in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zum Tragen kommen: Eine „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“ in diesem Bereich würde aus dieser Perspektive gerade dann Effizienzgewinne versprechen, wenn insbesondere Mitgliedsstaaten wie beispielsweise Irland oder Dänemark, in denen dieser Integrationsbereich traditionell sehr stark politisiert ist, nicht daran teilnehmen. Innerhalb der vertieften Zusammenarbeit wäre somit nicht nur die Anzahl der Vetospieler geringer, auch die Mobilisierung der Blockademacht dieser Vetospieler wäre unwahrscheinlicher.

Die vorgeschlagenen Strategieoptionen der Flexibilisierung und der Depolitisierung konnten im vorliegenden Papier nur skizzenhaft beschrieben werden und sollen in erster Linie als Denkanstöße für die bereits begonnene Debatte um die Effizienz europäischen Regierens in der Post-Lissabon EU dienen. Die Chancen und Risiken dieser Optionen bedürfen allerdings einer umfassenderen Analyse und einer sorgfältigen Abwägung.

## Literatur

Bartolini, Stefano (2006): Should the Union be ‘Politicised’? Prospects and Risks, Notre Europe, Policy Paper 19.

- Bauer, Thomas und Baumann, Florian (2008): Politische Führung und Differenzierung in Europa, in: Werner Weidenfeld (Hg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden: Nomos, 189-212.
- Becker, Peter (2009): Kontrollierte Dynamik. Die neue EU-Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, SWP-Studie, 2009/31.
- Burnham, Peter (2001): New Labour and the Politics of Depoliticisation, *British Journal of Politics and International Relations*, 3 (2), 127-149.
- Craig, Paul (2008): The Treaty of Lisbon: Process, Architecture and Substance, *European Law Review*, 33 (2), 137-166.
- Dahrendorf, Ralf (1973): Plädoyer für die Europäische Union, München: Piper.
- De Vries, Catherine E. (2007): Sleeping Giant: Fact or Fairytale? How European Integration Affects National Elections, *European Union Politics*, 8 (3), 363-385.
- Deubner, Christian (1995): Deutsche Europapolitik: Von Maastricht nach Kerneuropa?, Baden-Baden: Nomos.
- Dougan, Michael (2008): The Treaty of Lisbon 2007: Winning Minds, Not Hearts, in: *Common Market Law Review*, 45 (3), 617-703.
- Eichenberg, Richard C. und Dalton, Russell J. (2007): Post-Maastricht Blues: The Transformation of Citizen Support for European Integration, 1973-2004, *Acta Politica*, 42 (2), 128-152.
- Flinders, Matthew und Buller, Jim (2006): Depoliticisation: Principles, Tactics and Tools, *British Politics*, 1 (3), 293-318.
- Follesdal, Andreas und Hix, Simon (2005): Why there is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *European Governance Papers*, C-05-02.
- Forgó, Katrin (1998): Zwischen ‚Europa à la carte‘ und Einheit: Modelle differenzierter Integration, in: Fritz Breuss und Stefan Griller (Hg.): *Flexible Integration in Europa. Einheit oder ‚Europe à la carte‘?*, Wien: Springer, 41-78.
- Gabel, Matthew und Scheve, Kenneth (2007): Mixed Messages: Party Dissent and Mass Opinion on European Integration, *European Union Politics*, 8 (1), 37-59.
- Giering, Claus (1997a): Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn: Europa Union Verlag.
- Giering, Claus (1997b): Flexibilisierungskonzepte für Europa, Arbeitspapier der Forschungsgruppe Europa, Centrum für angewandte Politikforschung, München.
- Grabitz, Eberhard (Hg.) (1984): Abgestufte Integration. Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept?, Straßburg: Verlag Norbert Engel.
- Hix, Simon (2006): Why the EU Needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it, *Notre Europe*, Policy Paper 19.
- Hofmann, Andreas und Wessels, Wolfgang (2008): Der Vertrag von Lissabon – Eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *Integration*, 1/2008, 3-20.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2009): A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1-23.
- Hooghe, Liesbet und Marks, Gary (2007): Sources of Euroscepticism, in: *Acta Politica*, 42 (2-3), 119f



- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary und Wilson Carole J. (2004): Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?, in: Gary Marks und Marco R. Steenbergen (Hg.): European Integration and Political Conflict, Cambridge: Cambridge University Press, 120-140.
- Hosli, Madeleine O. und Van Deemen, Adrian M.A. (2002): Effects of Enlargement on Efficiency and Coalition Formation in the Council of the European Union, in: Madeleine O. Hosli, Adrian M.A. van Deemen und Mika Widgrén (Hg.): Institutional Challenges in the European Union, London: Routledge, 65-88.
- Jopp, Mathias, Lippert, Barbara und Regelsberger, Elfriede (2004): Europäische Außen- und Sicherheitspolitik nach der Erweiterung. Politische und institutionelle Herausforderungen und Lösungsansätze, in: Barbara Lippert (Hg.): Bilanz und Folgeprobleme der EU-Erweiterung, Baden-Baden: Nomos, 241-260.
- Lamers, Karl (1994): Variable Geometrie und fester Kern. Zur Debatte über das Europa-Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12/1994, 1464-1470.
- Lampinen, Risto und Uusikyla, Petri (1998): Implementation Deficit: Why Member States do not Comply with EU Directives?, in: Scandinavian Political Studies, 21 (3), 231-251.
- Lindberg, Leon N. und Scheingold, Stuart A. (1970): Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Marks, Gary und Wilson Carole J. (2000): The Past and the Present: A Cleavage Theory of Party Response to European Integration, British Journal of Political Science, 30 (4), 433-459.
- Maurer, Andreas und Wessels, Wolfgang (Hg.) (2001): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden-Baden: Nomos.
- Moravcsik, Andrew (1998): The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew (1993): Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Peter B Evans, Harold K. Jacobson und Robert D. Putnam (Hg.): Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics, Berkeley, CA: University of California Press, 3-42.
- Moravcsik, Andrew (1991): Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community, International Organization, 45 (1), 19-56.
- Neuhold, Christine (2001): The 'Legislative Backbone' Keeping the Institution Upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process, in: European Integration online Papers, 5 (10), <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-010.pdf>.
- Oppermann, Kai (2009): Plebiscitary Politics and European Integration: The Politics of Calling Referendums on the EU, Paper presented at the British International Studies Association Annual Conference, 14-16 December 2009, Leicester, UK.
- Oppermann, Kai (2008): The Blair Government and Europe: The Policy of Containing the Salience of European Integration, British Politics, 3 (2), 156-182.
- Philippart, Eric und Edwards, Geoffrey (1999): The Provisions on Closer Co-operation in the Treaty of Amsterdam: The Politics of Flexibility in the European Union, Journal of Common Market Studies, 37 (1), 87-108.

- Ray, Leonard (1999): Measuring Party Orientation Towards European Integration: Results From an Expert Survey, *European Journal of Political Research*, 36 (2), 283-306.
- Regent, Sabrina (2003): The Open Method of Coordination: a New Supranational Form of Governance?, in: *European Law Journal*, 9 (2), 190-214.
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt am Main: Campus.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik der europäischen Mehrebenenpolitik, in: Ders. (Hg.): *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*, Frankfurt am Main: Campus, 131-155.
- Scharrer, Hans-Eckart (1977): Differenzierte Integration im Zeichen der Schlange. Utopie und Dogma in Tindemans' Vorschlägen zur Wirtschafts- und Währungspolitik, in: Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels (Hg.): *Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemans-Bericht*, Bonn: Europa Union Verlag, 143-165.
- Seeger, Sarah (2008): Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hg.): *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 63-98.
- Simon, Herbert A. (1976): From substantive to procedural rationality, in Spiro J. Latsis (Hg.): *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 129-148.
- Steenbergen, Marco R. und Marks, Gary (2004): Introduction: Models of Political Conflict in the European Union, in: Gary Marks und Marco R. Steenbergen (Hg.): *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1-10.
- Steenbergen, Marco R. und Scott, David J. (2004): Contesting Europe? The Saliency of European Integration as a Party Issue, in: Gary Marks und Marco R. Steenbergen (Hg.): *European Integration and Political Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 165-192.
- Stubb, Alexander C.G. (1996): A Categorization of Differentiated Integration, *Journal of Common Market Studies*, 34 (2), 283-295.
- Taggart, Paul (1998): A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems, *European Journal of Political Research*, 33 (3), 363-388.
- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wallace, Helen (2000): Flexibility: A Tool of Integration or a Restraint on Disintegration?, in: Karlheinz Neunreither und Antje Wiener (Hg.): *European Integration after Amsterdam. Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 175-191.
- Wallace, Helen und Ridley, Adam (1985): *Europe: The Challenge of Diversity*, Chatham House Papers 29, London.
- Weidenfeld, Werner und Janning, Josef (1996): *Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration. Vorlage zum Internationalen Bertelsmann Forum*, Petersberg, 19.-20. Januar 1996.
- Wessels, Wolfgang und Jantz, Birke (1997): Flexibilisierung: Die Europäische Union vor einer neuen Grundsatzdebatte? Grundmodelle unter der Lupe, in: Rudolf Hrbek (Hg.): *Die Reform der Europäischen Union. Positionen und Perspektiven anlässlich der Regierungskonferenz*, Baden-Baden: Nomos, 345-368.

## Nie sollst Du mich befragen?

Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen  
– auch in der Europapolitik – möglich sein sollten

---

### 1. Rechtfertigungsanalyse

---

Die repräsentative Demokratie hat gegenüber der direkten Demokratie den großen Vorteil, dass die politischen Entscheidungsträger einen stärkeren Anreiz haben, sich gut zu informieren. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Stimme eines einzelnen Wählers bei einer Wahl oder Abstimmung den Ausschlag gibt, ist extrem gering. Der einzelne Bürger nimmt deshalb nur sehr einfache, besonders unterhaltsame oder für ihn persönlich wichtige politische Informationen auf.<sup>1</sup> Schon lange vor der Entstehung der Public-Choice-Theorie hat Joseph Schumpeter (1943, S. 261f.) dieses Problem in drastischer Weise beschrieben:

*“The reduced sense of responsibility ... explain(s) the ordinary citizen's ignorance and lack of judgement in matters of domestic and foreign policy which are if anything more shocking in the case of educated people and of people who are successfully active in non-political walks of life than it is with uneducated people in humble stations. Information is plentiful and readily available. But this does not seem to make any difference ... Without the initiative that comes from immediate responsibility, ignorance will persist in the face of masses of information however complete and correct ... Thus the typical citizen drops down to a lower level of mental performance as soon as he enters the political field. He argues and analyzes in a way which he would readily recognize as infantile within the sphere of his real interests. He becomes a primitive again.”*

Der Wähler hat daher unter Umständen selbst ein Interesse daran, die politischen Sachentscheidungen an Personen zu delegieren, die

in kleineren Gremien – im Parlament, in den parlamentarischen Ausschüssen oder im Regierungskabinett – abstimmen. Weil ein Einzelner dort eher den Ausschlag gibt, haben die politischen Repräsentanten sowohl einen stärkeren Anreiz, sich über die anstehenden Sachfragen zu informieren, als auch die Möglichkeit, sich innerhalb ihrer Gremien zu spezialisieren.

Obwohl die repräsentative Demokratie also im Grundsatz leicht zu rechtfertigen ist, mag es Ausnahmebereiche geben, in denen die Repräsentation nicht zufriedenstellend funktioniert, weil die Repräsentanten deutlich andere Interessen besitzen als der Souverän und weil sie von ihm nicht hinreichend kontrolliert werden können. Das ist das sogenannte Principal-Agent-Problem: der beauftragte Agent tut nicht, was sein Auftraggeber will. Dieses Problem stellt sich vor allem in den folgenden Politikbereichen.

#### 1.1. Politikerfinanzierung

Das Eigeninteresse der politischen Repräsentanten ist am deutlichsten, wo es um ihre eigenen Gehälter (Diäten) und Pensionsansprüche geht. Dass die Abgeordneten des Parlaments über ihre eigenen Einkommen entscheiden, ist äußerst problematisch. Eine bessere Regelung findet sich in der Europäischen Union. Dort muss der Rat, der die Regierungen der Mitgliedstaaten vertritt, jeder Diätenerhöhung der Europaparlamentarier zustimmen. Der Rat hat von seinem Vetorecht

ausgiebig Gebrauch gemacht. Die neue Diätenregelung, die im Juni 2009 in Kraft tritt, wurde über eine Reihe von Jahren zwischen Parlament und Rat ausgehandelt.

Generell gilt: Die Politikerbesoldung und -versorgung entspräche eher den Wünschen der Bürger, wenn nicht die Abgeordneten, sondern ein von ihnen unabhängiges, demokratisch legitimes Gremium oder die Bürger selbst darüber entscheiden würden. Wahrscheinlich würde es schon ausreichen, wenn nur Erhöhungen der Diäten von den Bürgern gebilligt werden müssten. Aber es geht um mehr. Die Politiker haben auch andere Interessen als die Bürger, wenn es um die staatliche Parteienfinanzierung und die Anzahl der Ministerposten, der parlamentarischen Staatssekretäre, der Abgeordnetensitze usw. geht. In allen diesen Fragen wäre es wichtig, dass per Volksbegehren ein Referendum durchgesetzt werden kann. Allein die Möglichkeit könnte Wunder wirken.

## 1.2. Öffentlicher Dienst

Was für die Politiker gilt, betrifft in abgeschwächter Form auch den öffentlichen Dienst. Politiker und Beamte sind gegenseitig von einander abhängig. Mangelnde Unterstützung durch ihre Beamtenschaft oder gar gezielte Indiskretionen können den Ministern empfindlich schaden und ihre Wiederwahl gefährden. Außerdem ist der öffentliche Dienst in unseren "Beamtenparlamenten" überrepräsentiert. Eine Untersuchung, die die OECD 1997 für elf Mitgliedstaaten durchgeführt hat, ergab, dass die durchschnittlichen Bruttoverdienste im öffentlichen Dienst um etwa 15 Prozent höher als im privaten Sektor sind. Aus der Sicht des Bürgers und Auftraggebers stecken Politiker und Beamte unter einer Decke. Deshalb ist es problematisch, dass die Abgeordneten, um deren Wiederwahl es ja geht, ohne jede weitere Kontrolle über die Besoldung und den Umfang des öffentlichen Dienstes entscheiden. Die Präferenzen der Bürger würden besser berücksichtigt, wenn jeder Anstieg der gesamten

staatlichen Personalausgaben per Referendum abgelehnt werden könnte.

## 1.3. Private Interessengruppen

Der öffentliche Dienst ist nicht die einzige gut organisierte Interessengruppe. Es gibt auch private Interessengruppen, die von den Politikern und Beamten Privilegien – zum Beispiel Subventionen, Steuervergünstigungen, Zollschutz oder Regulierungen – nachfragen und erhalten. Sie revanchieren sich durch Parteispenden, persönliche Unterstützung, vertrauliche Informationen, Wahlempfehlungen usw. Deshalb geben Politiker und Beamte den Interessenverbänden stärker nach, als den Bürgern lieb ist. Ziel der Interessengruppen ist es ja gerade, eine andere Politik herbeizuführen, als sie der Medianwähler wünscht. Deshalb müssen Subventionen, Steuervergünstigungen, Zölle und Regulierungen vom Volk per Referendum abgelehnt werden können. Auch über die Höhe der Umweltabgaben und Verschmutzungsrechte sollte das Volk abstimmen können.

Zweifellos spielen Interessengruppen auch in der direkten Demokratie eine große Rolle. Sie versuchen, den Ausgang der Referenden durch Informationskampagnen und Abstimmungsempfehlungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Aber ihr Einfluss ist in der direkten Demokratie schwächer, weil er transparenter ist und weil es für einen Interessenverband viel schwieriger – d.h. teurer – ist, eine Mehrheit der Wähler für sich zu gewinnen als eine Mehrheit der Abgeordneten oder den zuständigen Minister oder Ministerialbeamten. Je größer das Entscheidungsgremium, desto geringer sind die Parteispenden und die staatlichen Transfers an Interessengruppen. Das ist sogar empirisch nachgewiesen worden.<sup>2</sup>

## 1.4. Verfügungsmacht

Selbst wenn es die privaten Interessengruppen und den öffentlichen Dienst nicht gäbe, wären die Politiker an höheren Staatsausgaben und

mehr Regulierungen interessiert, als die Bürger für richtig halten. Denn wer in die Politik geht, möchte seine politischen Wertvorstellungen durchsetzen und "politisch gestalten". Dem typischen Politiker geht es ja nicht darum, einen – ohnehin diffusen – "Wählerauftrag" möglichst gewissenhaft und weisungsgemäß auszuführen – er will Macht ausüben. Das Gleiche gilt für viele Mitglieder des öffentlichen Dienstes. Instrument der Machtausübung sind die Ausgaben und Regulierungen des Staates. Beide greifen in die Freiheit der Bürger ein: Die Staatsausgaben müssen – früher oder später – von den Bürgern über Steuern bezahlt werden, die Regulierungen schränken die Vertragsfreiheit ein. Der Souverän wünscht daher niedrigere Staatsausgaben und weniger Bürokratie. Nur die Möglichkeit des Referendums kann hier Abhilfe schaffen. Zum Beispiel könnte die Verfassung vorschreiben, dass jede Erhöhung der Steuersätze und der Neuverschuldung, aber auch jeder zusätzliche Eingriff in die Vertragsfreiheit per Referendum gebilligt werden muss. Auch bestehende Steuern und Regulierungen sollten durch Volksbegehren und -abstimmungen in Frage gestellt werden können.

Ein spezielles Problem ist die Neigung der Regierenden, vor der Wahl das Haushaltsdefizit zu erhöhen, Wahlgeschenke an marginale Wählergruppen zu verteilen und die staatlichen Arbeitsbeschaffungsprogramme auszuweiten. Sie versuchen damit, ein konjunkturelles Strohfeuer zu entfachen, um ihre Wahlausichten zu verbessern. Zahlreiche empirische Untersuchungen bestätigen die Existenz solcher "politischer Konjunkturzyklen". Die Bürger haben keinen Anlass, diese destabilisierenden und ineffizienten Maßnahmen gutzuheißen. In der Schweiz zum Beispiel ist der politische Konjunkturzyklus nur in Gemeinden nachweisbar, in denen die direktdemokratische Kontrolle fehlt oder sehr schwach ist.<sup>3</sup> Steuer- und haushaltspolitische Referenden sind in der Schweiz, aber auch in den USA keineswegs selten – vor allem auf der Ebene der Gemeinden und der Bundesländer.

## 1.5. Politische Zentralisierung

Die Politiker und Bürokraten verschiedener Länder können ihre Besteuerungs- und Regulierungsmacht vergrößern, indem sie sich miteinander abstimmen und gemeinsam vorgehen. Wenn die regierenden Politiker oder Bürokraten eines einzelnen Landes die Steuern und Abgaben erhöhen oder die Vorschriften verschärfen, müssen sie befürchten, dass die anderen Länder nicht mitziehen und die wirtschaftliche Aktivität dorthin abwandert. Außerdem können die Bürger dann besser vergleichen und die weniger erfolgreiche Regierung – das "Schlusslicht" – an der Wahlurne abstrafen. Wenn sich die Regierungen der verschiedenen Länder dagegen zusammmentun und alle die gleiche Politik verfolgen, besteuert und reguliert es sich ganz ungeniert, weil die Bürger nicht oder nicht so leicht ausweichen und vergleichen können.

Die einzigen, die unter der Zentralisierung leiden und daher einen Anreiz haben, dagegen vorzugehen, sind die Bürger selbst, denn ihre Freiheit steht auf dem Spiel. Sie müssen gefragt werden, wann immer eine Zentralisierung oder Harmonisierung der Besteuerung oder Regulierung zur Diskussion steht (Vaubel 1999, 2000).

Auf europäischer Ebene gibt es eine solche Vorschrift nicht, obwohl die politische Zentralisierung gerade dort immer mehr zum Problem wird. Nachdem die Marktintegration im Wesentlichen erreicht wurde, steht nun seit Maastricht (1991) vor allem die "politische Integration" oder "Politische Union" auf dem Programm. "Politische Integration" ist aber nur ein anderes Wort für politische Zentralisierung. Wir sind in den letzten Jahren Zeugen einer atemberaubenden Zentralisierungsdynamik geworden – wahrscheinlich der stärksten, die es je in Friedenszeiten gegeben hat. Dem Vertrag von Maastricht folgten die Verträge von Amsterdam und Nizza, die die Kompetenzen der Europäischen Union immer weiter vergrößerten und das Einstimmigkeitsprinzip immer weiter

einschränkten. Der Vertrag von Lissabon verspricht einen weiteren Zentralisierungsschub, der alle bisherigen übertreffen würde. Er würde das bindende Entscheidungsquorum im Rat von 73,9 Prozent auf 65 Prozent absenken und die Kompetenzkompetenz der europäischen Institutionen (Art. 352 AEUV) von Fragen der Marktintegration auf alle Ziele und Politikbereiche der Europäischen Union ausdehnen. Die europäischen Institutionen könnten dann zum Beispiel ohne Zustimmung der nationalen Parlamente in den Politikbereichen „Sozialpolitik“ (4. Teil, Titel X), „Bildung“ (Titel XII) oder „Gesundheitswesen“ (Titel XIV) die dort gewährten Ermächtigungen überschreiten. Selbst eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften wäre zulässig, soweit sie nicht ausdrücklich ausgeschlossen worden ist (Art. 352 Abs. 3). Anstatt die Vertragsfreiheit zu schützen, erweitert die EU-Charta der Grundrechte, die durch den Vertrag Verbindlichkeit erlangen soll, die Regulierungsmacht der Union – zum Beispiel, indem sie einen leicht zu missbrauchenden „Anspruch auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen“ (Art. 31) begründet. Wie ich im nächsten Abschnitt zeigen werde, weichen die Zielvorstellungen unserer Europapolitiker und -beamten weit von denen der Bürger ab.

Referenden müssen möglich sein, wann immer eine Zentralisierung der Politik auf nationaler, europäischer oder weltweiter Ebene geplant ist. Die European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004) zum Beispiel schlägt vor, dass jede Erhöhung der EU-Ausgabenquote (relativ zum BIP) Referenden in den Nettozahlerländern erfordern soll. Außerdem sollen alle Entwürfe für einfache Gesetze der EU, die die Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten verändern, dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente oder ein Viertelprozent der Wahlbevölkerung dies verlangen. Das Votum ist bindend, wenn zwei Drittel der Abstimmenden in zwei Dritteln der Mitgliedstaaten dafür sind.

## 1.6. Verfassungsänderung

In einer ganzen Reihe europäischer Länder müssen Verfassungsänderungen in direkter Abstimmung vom Volk gebilligt werden. Denn die Verfassungsregeln dürfen ja nicht von denen aufgestellt und beschlossen werden, die sie später einhalten sollen. Sonst geben sich die Verfassungsgeber mehr Macht, als für das Gemeinwesen gut ist. Die Vorschläge für Verfassungsänderungen sollten vom Parlament oder einer verfassungsgebenden Versammlung ausgearbeitet werden, die vom Volk gewählt worden ist.

Deshalb war es mehr als ein Schönheitsfehler, dass die Zusammensetzung des EU-Verfassungskonvents von den Regierungen der Mitgliedsstaaten festgelegt wurde, dass ihm auch Vertreter der EU-Kommission, der Regierungen und altgediente Politiker angehörten und dass den nationalen und europäischen Parlamentariern im Präsidium des Konvents, das den Verfassungsentwurf ausarbeitete, insgesamt nur ein Drittel der Stimmen zuerkannt wurde. Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag waren nur in zehn der 27 der Mitgliedstaaten vorgesehen.<sup>4</sup>

Verfassungen eignen sich besser für Volksabstimmungen als einfache Gesetze, weil sie von großer Bedeutung sind und die Bürger daher einen stärkeren Anreiz haben, sich darüber zu informieren. Verfassungen können auch eher kurz gefasst und verständlich formuliert werden. Die European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004) zum Beispiel hatte etwa zur gleichen Zeit den Entwurf eines Verfassungsvertrags vorgelegt, der aus nur zehn Artikeln besteht und auf ebenso vielen Seiten Platz hat. Der Verfassungstext der Regierungskonferenz umfasste 465 Artikel, und ihr Inhalt war höchst kompliziert. Noch unverdaulicher ist der Vertrag von Lissabon. Die europapolitischen Akteure scheinen an einem "Europa der Bürger" nicht interessiert zu sein.

Änderungen der europäischen Verträge sollen nach den Vorstellungen der European Constitutional Group (2007) Referenden in allen Mitgliedstaaten erfordern. Ob ein solches Referendum bindend ist, würde vom Recht des jeweiligen Mitgliedstaates abhängen.

\* \* \*

In diesen sechs Problembereichen haben die Politiker zwar die besseren Informationen, aber die falschen Ziele. Ihre Anreize stimmen nicht. Was ist also wichtiger: der Informationsstand oder die Anreize? James Mill, der Vater von John Stuart Mill, hat in seinem „Essay on Government“ (1820/ 1978, S. 89f.) auf diese Frage eine klare Antwort gegeben:

*“The choice is placed between the evils which will be produced by design – the design of those who have the*

*power of oppressing the rest of the community and an interest in doing it – and the evils which may be produced by mistake – the mistake of those who, if they acted agreeably to their own interest, would act well ... The proper answer cannot be doubtful. They who have a fixed, invariable interest in acting ill, will act ill invariably. They who act ill from mistake will often act well – sometimes even by accident – and in every case in which they are enabled to understand their interest – by design ... The evils which are the produce of interest and power united ... are altogether incurable ... The evils which arise from mistake are not incurable; for, ... knowledge is a thing which is capable of being increased”.*

Deshalb müssen in den Fällen, in denen Regierende und Regierte offensichtlich unterschiedliche Präferenzen haben, die Bürger selbst entscheiden – wenn sie es wünschen.

---

## 2. Präferenzunterschiede zwischen Regierenden und Regierten in der Europapolitik: Hypothesen und empirische Evidenz

---

### 2.1. Hypothesen

#### 2.1.1. Interessengegensätze

Die Zentralisierung der Politik auf europäischer Ebene verleiht den europäischen Institutionen (Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rat) mehr Macht und Prestige. Die im Rat versammelten Regierenden der Mitgliedstaaten geben damit zwar nationale Kompetenzen ab, sie können aber vereint in einem Regulierungs- und Besteuerungskartell ihre Interessen effektiver durchsetzen. Außerdem eröffnet ihnen die Europapolitik zusätzliche Möglichkeiten der Selbstdarstellung in den Medien und Karriereoptionen. Für die meisten nationalen Ministerialbeamten sind auch die Dienstreisen nach Brüssel attraktiv. Sie bieten eine willkommene Abwechslung und erhöhen das Prestige bei den Kollegen daheim. Schließlich sehen die nationalen Minister und Fachbeamten häufig in der Europapolitik eine Möglichkeit, Lieblingsprojekte, die sie bisher zu Hause – im Kabinett oder Parlament – nicht durchsetzen konnten,

über Brüssel doch noch auf den Weg zu bringen. Denn Europapolitik ist typischerweise Ressortpolitik. Alle diese europapolitischen Akteure sind daher stärker an der politischen Integration Europas interessiert als die Bürger – der Souverän.

#### 2.1.2. Selbstselektion

"Euromantiker" sind eher geneigt, sich bei der Europäischen Kommission zu bewerben, für das Europäische Parlament zu kandidieren oder Europarecht zu studieren, als "Euroskeptiker". Man spezialisiert sich auf das, was einem gefällt.

Eine europapolitische Selbstselektion findet auch in den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedsstaaten statt. Europa-Minister oder Mitglied des Europa-Ausschusses des Parlaments möchten vor allem diejenigen werden, die über gute Fremdsprachenkenntnisse verfügen und den immer engeren Zusammenschluss Europas herbeiwünschen. Unter den Ministerien ist in der Europapolitik das Auswärtige Amt federführend.

Wer Diplomat wird, sucht internationale Harmonie, nicht Wettbewerb. Wer nein sagt, ist kein Diplomat. Diplomaten sprechen viele Sprachen, aber ihnen fehlen in der Regel sozialwissenschaftliche Fachkenntnisse – vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet. Diplomaten sind nicht Diplomierte.

Alle diese Mechanismen der Selbstselektion lassen erwarten, dass die Präferenzen der europapolitischen Akteure – verglichen mit denen der Bürger – in Richtung Zentralisierung verzerrt sind.

## 2.2. Empirische Evidenz

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter den Bürgern, den Abgeordneten der nationalen Parlamente und den Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Gefragt wurde, ob die Entscheidungen in den – nach Meinung der Bürger – drei wichtigsten Politikfeldern auf regionaler, nationaler oder europäischer Ebene getroffen werden sollten. Für die europäische Entscheidungsebene spricht sich eine Mehrheit der EU-Parlamentarier (54 Prozent), aber nur eine Minderheit der Bürger (42 Prozent) aus. Die Präferenzen der nationalen Parlamentarier (44 Prozent) sind denen der Bürger sehr viel ähnlicher, aber ebenfalls in Richtung Zentralisierung verzerrt. Wahrscheinlich unterstützen viele Hinterbänkler das Zentralisierungsstreben ihrer Parteifreunde in der Regierung, weil sie selbst einmal in die Regierung berufen werden möchten. Interessant ist auch, dass die nationale Entscheidungsebene am stärksten von den nationalen Parlamentariern präferiert wird. Jede Abgeordnete präferiert die Entscheidungsebene, auf der sie selbst an den Entscheidungen mitwirken kann.

Die Tabellen 2 und 3 belegen, dass die nationalen Parlamentarier auch tatsächlich eher für die Zentralisierung Europas stimmen als die Bürger. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die elf nationalen Referenden, in denen sich eine Mehrheit der Bürger gegen die Europäische

Union entschied. In zehn dieser Fälle war jedoch die Parlamentsmehrheit dafür. Die Ausnahme ist das schweizerische Referendum von 2001, dem nicht eine Vorlage der Regierung, sondern ein Volksbegehren zugrunde lag.<sup>6</sup>

Tabelle 3 berichtet die Ergebnisse der zustimmenden Referenden und der parallelen Parlamentsabstimmungen. Es zeigt sich, dass der Anteil der Ja-Stimmen in zehn von elf Fällen bei den Bürgern deutlich geringer als bei den Abgeordneten war. In sechs Fällen (Frankreich 1992, Finnland und Schweden 1994, Estland 2003/4, Luxemburg und Spanien 2005) betrug der Abstand mehr als 18 Prozentpunkte. Es besteht also kein Zweifel, dass auch die europapolitischen Präferenzen der nationalen Parlamentarier in Richtung Zentralisierung verzerrt sind.

Tabelle 4 vergleicht die Wünsche der Bürger mit den Präferenzen, die 50 leitende Kommissionsbeamte und 203 Abgeordnete des Europäischen Parlaments zu den gleichen Fragen geäußert haben.<sup>7</sup> Obwohl eine knappe Mehrheit der Bürger (51 Prozent) eine Stärkung der EU-Institutionen im militärischen Bereich ablehnt, ist eine breite Mehrheit der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier (65 Prozent) dafür. Starkes Interesse an einem EU-Außenminister äußern 54 Prozent der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier, aber nur 21 Prozent der Bürger. Den EU-Beitritt der Türkei befürworten 21 Prozent der Bürger, aber ein mehr als doppelt so großer Anteil (44 Prozent) der Kommissionsbeamten und EU-Parlamentarier.

Tabelle 5 erlaubt auch einen Vergleich mit den Präferenzen der nationalen Ministerialbeamten (einschließlich der Diplomaten) und führender Journalisten (einschließlich Radio und Fernsehen). Bei den Abgeordneten handelt es sich um Mitglieder des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente – das Gewicht der beiden Gruppen ist nicht bekannt. Betrachtet man die ersten drei Fragen (Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft des



eigenen Landes, Nettovorteile der Mitgliedschaft und Befürwortung der Mitgliedschaft in der Europäischen Währungsunion), so ist der Abstand zwischen den Antworten der Bürger und denen der Ministerialbeamten, Abgeordneten und journalistischen Meinungsführer riesig. Am größten ist die EU-Begeisterung jeweils unter den nationalen Ministerialbeamten. Betrachtet man jedoch die vierte Frage, so zeigt sich, dass die Beamten eine Aufwertung des Europäischen Parlaments weniger stark befürworten als die Abgeordneten (darunter EU-Parlamentarier) und die führenden Journalisten.

Weichen auch die Zentralisierungspräferenzen der im Rat und in Regierungskonferenzen versammelten Regierungen von denen der Bürger ab? König und Finke (2009) haben die präferierten Positionen der Regierungen und der Medianwähler zum Europäischen Verfassungsvertrag in zwei Dimensionen aggregiert und miteinander verglichen. Ihre Tabelle 9 zeigt, dass in 23 der damals 25 EU-Mitgliedstaaten die Regierungen europäische Mehrheitsentscheidungen wesentlich stärker präferieren als die Bürger (Medianwähler) und dass die Bürger in 22 Mitgliedstaaten mehrheitlich für konsensuale EU-Entscheidungen sind. Auch hinsichtlich der Machtverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten befürworten die Regierungen eine stärkere Zentralisierung als die Bürger.

Leider scheint es keine vergleichenden Umfragen unter den Richtern des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu geben. Der Europäische Gerichtshof wird jedoch allgemein – von seinen Bewunderern wie von seinen Kritikern<sup>8</sup> – als „Motor der europäischen Integration“ bezeichnet, und das bezieht sich keineswegs nur auf die Marktintegration. Jupille (2004, S. 98f.) weist nach, dass der EuGH signifikant häufiger zugunsten der Europäischen Kommission als zugunsten des Rates, der die Mitgliedstaaten repräsentiert, entscheidet. Die ökonometrische Analyse von Carrubba, Gabel und Hankla (2008, Tables 1 und 2) zeigt, dass der Saldo der Stellungnahmen (observations) der einzelnen Mitgliedstaaten zwar einen signifikanten Einfluss auf den Ausgang des Verfahrens hat, dass der marginale Effekt jedoch viel schwächer ist als bei Stellungnahmen oder Prozessbeteiligung der Europäischen Kommission.<sup>9</sup>

Leider führt das Umfrageinstitut „Eurobarometer“, das im Auftrag der Kommission arbeitet, überhaupt keine vergleichenden Meinungsumfragen unter den Bürgern und den europapolitischen Akteuren durch.<sup>10</sup> Es sollte durch eine Verordnung des Rates dazu verpflichtet werden.

---

### 3. Schlussfolgerung

---

Da die Präferenzen der staatlichen Entscheidungsträger in einigen Politikfeldern offensichtlich – in der Europapolitik sogar nachweislich – von den Wünschen der Bürger abweichen, spricht viel dafür, in diesen Bereichen – und nur dort – Volksbegehren und Volksentscheide zuzulassen. Weder in Deutschland noch in Österreich hat es eine Volksabstimmung über den Vertrag von Lissabon gegeben, obwohl eine Mehrheit der Bevölkerung dies wünscht.<sup>11</sup> Wie ist dieses „Lohengrin-Syndrom“ (Nie sollst Du mich befragen) zu erklären? Liegt ein Missverständnis vor?

Volksabstimmungen sind nicht das Ende der parlamentarischen Demokratie. Sie können neben die parlamentarische Kontrolle treten. Wenn zum Beispiel Steuererhöhungen nur mit Zustimmung der Bürger beschlossen werden könnten, würde die parlamentarische Demokratie nicht durch die direkte Demokratie ersetzt, sondern um einen zusätzlichen Kontrollmechanismus ergänzt. Die Steuererhöhung müsste im Parlament und in der Volksabstimmung eine Mehrheit finden. Genauso könnte man es halten, wenn die Politiker ihre Diäten, die staatliche Parteienfinanzierung, die Ausgaben für

den öffentlichen Dienst, die Subventionen und Steuervergünstigungen, die Zollsätze oder das Haushaltsdefizit erhöhen wollen oder wenn sie noch stärker in die Vertragsfreiheit eingreifen, zentralisieren und/oder die Verfassung ändern wollen. In allen diesen Fällen kann ein zusätzliches Korrektiv nicht schaden, sondern nur nützen.

Eine ganz andere Frage ist, ob es darüber hinaus auch gegen den Willen des Parlaments möglich sein soll, per Volksentscheid Gesetze zu

beschließen, aufzuheben oder zu ändern. Ich wäre dafür, aber nur soweit es darum geht, staatliche Eingriffe in die Freiheit der Bürger aufzuheben – zum Beispiel Steuern, Zölle, Regulierungen<sup>12</sup> und zentralisierende Maßnahmen. In diesen einfach gelagerten Fällen spricht nichts dafür und vieles dagegen, neben der Liberalisierungsentscheidung der Bürger auch noch die Zustimmung des Parlaments zu verlangen. Die Todesstrafe könnte auf diese Weise nicht gegen den Willen des Parlaments wieder eingeführt werden.

## Anmerkungen:

---

- 1 Eine formale Darstellung bieten Riker und Ordeshook (1968).
- 2 Zu den Parteispenden vgl. Crain, Deaton, Tollison 1977, zu den Staatsausgaben McCormick, Tollison 1981.
- 3 Feld, Kirchgässner, Savioz (2000).
- 4 Tatsächlich kam es nur in Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Luxemburg zu Volksabstimmungen. Nach den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden wurden die anderen abgesagt. Aber in 21 der 27 Mitgliedstaaten sind Referenden möglich.
- 5 Um eine solche Selbstselektion zu vermeiden, könnten die Mitglieder des Europa-Ausschusses in den Fraktionen per Los ausgewählt werden. Vgl. dazu die Vorschläge der European Constitutional Group (Bernholz et al. 2004, S. 462). Die Auswahl durch das Los spielte in den republikanischen Verfassungen des alten Athen und Venedigs eine große Rolle.
- 6 Die Parteien, die in der schweizerischen Regierung vertreten sind, befürworten zwar mehrheitlich den Beitritt ihres Landes zur Europäischen Union, sie traten jedoch damals nicht für das Volksbegehren, sondern die Weiterentwicklung der bilateralen Verträge ein.
- 7 Die Daten lassen leider keine Unterscheidung zwischen den Kommissionsbeamten und den EU-Parlamentariern zu.
- 8 Eine Liste der Kritiker enthalten Vaubel (2009a und b).
- 9 Die marginalen Effekte können durch Multiplikation der Regressionskoeffizienten in Table 2, Spalte 1 mit den Durchschnittswerten der Variablen aus Tabelle 1 berechnet werden.
- 10 Harsche Kritik an Eurobarometer übt Haller (2008, S. 259ff.).
- 11 Vgl. z.B. [www.openeurope.org.uk](http://www.openeurope.org.uk). In Deutschland waren im Juni 2009 77,3 % der Befragten für eine solche Volksabstimmung.  
Das deutsche Grundgesetz lässt Volksabstimmungen zu. In Art. 20, Abs. 2, heißt es: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt". Damit wird dem Gesetzgeber der Auftrag erteilt, ein Abstimmungsgesetz zu beschließen. Aber das Parlament hat sich diesem Auftrag bislang entzogen.
- 12 Das gilt nicht für Regulierungen, die Verträge zu Lasten Dritter (z.B. Kartellverträge) verbieten oder Versicherungspflichten begründen, denn in diesen Fällen müssen die Bürger vor negativen externen Effekten geschützt werden.

## Literatur

- Bernholz, Peter, et al. (2004), "An Alternative Constitutional Treaty for the European Union", *Public Choice* 91: 451-468.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel, Charles Hinkle (2008), "Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice", *American Political Science Review* 102: 435-452.
- Crain, W. Mark, Thomas Deaton, Robert D. Tollison (1977), "Toenote to a Footnote", *Economic Inquiry* 17: 307-309.
- European Constitutional Group (2007), A Revised European Constitutional Treaty (ECG website).
- Feld, Lars P., Gebhard Kirchgässner, Marcel R. Savioz (2000), *Die direkte Demokratie*, München: Vahlen.
- Haller, Max (2008), *European Integration as an Elite Process*, Abingdon: Routledge.
- Jupille, Joseph (2004), *Procedural Politics: Issues, Interests and Institutional Choice in the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- König, Thomas, Daniel Finke (2009), *Abstimmung per Plebiszit und im Parlament. Eine vergleichende Analyse der Ratifikationsprozesse zur Europäischen Vertragsreform*, Referat auf dem cege-Symposium "Zur Bedeutung von Referenden für den Europäischen Integrationsprozess", Universität Göttingen, 08.05.09.
- McCormick, Robert E., Robert D. Tollison (1981), *Politicians, Legislation and the Economy*, Boston etc.: Martinus Nijhoff.
- Mill, James (1820/1978), *Essay on Government*, wiederabgedruckt in: Jack Lively, John Rees (Hg.), *Utilitarian Logic and Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Riker, William H., P.C. Ordeshook (1968), "A Theory of the Calculus of Voting", *American Political Science Review* 62: 25-42.
- Schmitt, Herrmann, Jacques Thomassen, eds. (1999), *Political Representation and Legitimacy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Schumpeter, Joseph (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, London: Unwin University Books.
- Vaubel, Roland (1999), "Enforcing Competition Among Governments: Theory and Application to the European Union", *Constitutional Political Economy* 10: 327-338.
- Vaubel, Roland (2000), "Internationaler Politischer Wettbewerb", *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 19: 280-309.
- Vaubel, Roland (2009a), *The European Institutions as an Interest Group*, London: Institute of Economic Affairs, May.
- Vaubel, Roland (2009b), "Constitutional Courts as Promoters of Political Centralisation: Lessons for the European Court of Justice", *European Journal of Law and Economics* (forthcoming).

Tabelle 1

**Präferierte Entscheidungsebenen für die drei wichtigsten Politikbereiche  
(Meinungsumfrage in EU-10, Prozent der Antworten)**

<b>Präferierte Entscheidungsebene</b>	<b>Bürger</b>	<b>Abgeordnete der nationalen Parlamente</b>	<b>Abgeordnete des Europäischen Parlaments</b>
Regional	12	7	3
National	45	48	43
EU	42	44	54

**Quelle:** Schmitt, Thomassen (1999), Table 3.1.

Tabelle 2

**Ablehnende Referenden zu verschiedenen EU-Themen**

<b>Land</b>	<b>Datum</b>	<b>Thema</b>
Norwegen	1972	Beitritt zur EG
Dänemark	1992	Vertrag von Maastricht
Schweiz	1992	Beitritt zum EWR (Obligatorisches Referendum)
Norwegen	1994	Beitritt zur EG
Dänemark	2000	Beitritt zur EWU
Schweiz	2001	Beitritt zur EU (Volksinitiative)
Irland	2001	Vertrag von Nizza
Schweden	2003	Beitritt zur EWU
Frankreich	2005	Verfassungsvertrag
Niederlande	2005	Verfassungsvertrag
Irland	2008	Vertrag von Lissabon

**Quelle:** Haller (2008), Tables 1.1. und 1.2.b

Tabelle 3

**Vergleich der Ja-Stimmen in zustimmenden Referenden und nationalen parlamentarischen Abstimmungen zu verschiedenen EU-Themen seit 1992 (Prozent)**

Land	Jahr	Thema	Referendum	Parlament
Frankreich	1992	Vertrag von Maastricht	51,1	89,0
Finnland	1994	Beitritt zur EU	56,9	77,0
Österreich	1994	Beitritt zur EU	66,6	80,0
Schweden	1994	Beitritt zur EU	52,7	88,0
Estland	2003/04	Beitritt zur EU	66,8	100,0
Malta	2003	Beitritt zur EU	53,6	58,6
Slowakei	2003	Beitritt zur EU	92,5	92,1
Slowenien	2003/04	Beitritt zur EU	89,6	100,0
Ungarn	2003	Beitritt zur EU	83,8	100,0
Luxemburg	2005	EU-Verfassung	56,5	Juni 100,0 Okt. 98,2
Spanien	2005	EU-Verfassung	76,2	Abg. 94,2 Senat 97,4

**Quelle:** Haller (2008), Tables 1.1. und 1.2a. Diese Aufstellung ist nicht vollständig. Es fehlen die europapolitischen Referenden in Dänemark (1993, 1998), Irland (1992, 1998, 2002) und in der Tschechischen Republik (2003).

Tabelle 4

**Meinungsumfrage unter den Bürgern, 50 leitenden EU-Kommissionsbeamten und 203 Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EU-9, Prozent)**

	Bürger	leitende Kommissionsbeamte und EU-Parlamentarier
1. The European Union should strengthen its military power in order to play a larger role in the world:		
agree strongly	16	31
agree somewhat	30	34
disagree somewhat	30	17
disagree strongly	21	15
don't know	3	2
2. The European Union should have its own foreign minister, even if my country may not always agree with the positions taken:		
agree strongly	21	54
agree somewhat	44	24
disagree somewhat	18	6
disagree strongly	12	15
don't know	5	1
3. Generally speaking, do you think that Turkey's membership of the European Union would be		
a good thing	21	44
a bad thing	32	33
neither good nor bad	40	19
don't know	6	4

**Quelle:** European Elite Survey, Centre for the Study of Political Change (CIRCAP), Universität di Siena, Mai bis Juli 2006 (veröffentlicht von Roper Center for Public Opinion Research: MCMISC 2006-Elite) und Transatlantic Trends 2006, Topline Data, Juni 2006.

Tabelle 5

**Meinungsumfrage unter den Bürgern, leitenden nationalen Ministerialbeamten, Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente sowie führenden Journalisten (EU-15, Prozent)**

<b>Thema</b>	<b>Bürger</b>	<b>nationale Ministerialbeamte</b>	<b>Abgeordnete</b>	<b>Journalisten</b>
support for EU-membership	<b>48</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>91</b>
benefits from EU-membership	<b>43</b>	<b>92</b>	<b>90</b>	<b>86</b>
support for membership in the Eurozone	<b>53</b>	<b>89</b>	<b>82</b>	<b>82</b>
strengthening the European Parliament	<b>60</b>	<b>68</b>	<b>70</b>	<b>73</b>

**Quelle:** EOS Gallup Europe, The European Union: A View from the Top, Special Study, 1996

## Neuerscheinung:

Schriftenreihe zur Internationalen Politik des IILP / Band 3

# Konfliktmanagement in Zentralasien



Durch den Krieg in Afghanistan ist Zentralasien stärker in das Bewusstsein der Europäer gerückt. Wiederholt sich dort das „Great Game“, das geopolitische Tauziehen um Macht und Einfluss der Großmächte – damals Russland gegen England, heute der Westen, Russland und China? Von den islamistischen Kräften geht jedenfalls eine Gefährdung aus, die nicht nur Russland, sondern – durch die Stärkung des islamistischen Terrorismus – den Westen generell betreffen könnte.

In der westlichen Politik nimmt Zentralasien einen bescheidenen Raum ein, als sekundärer Schauplatz, der allerdings durch den Krieg in Afghanistan und die Unsicherheiten bei der Energieversorgung Europas eine gewisse Bedeutung erlangt hat. Dabei spielt die Konkurrenz der westlichen Staaten untereinander und mit Russland eine Rolle. Wenn Moskau versucht, seinen Einfluss in den ehemaligen Republiken der UdSSR zu erhöhen, so trifft das einerseits auf den Widerstand in diesen Republiken selbst, die gelernt haben, wie man Konkurrenten gegeneinander ausspielt, stößt aber auch auf Widerstand im Westen. Der Konkurrenzkampf mit dem Westen in dieser Region sollte für Moskau leichter sein, denn die materiellen und immateriellen Vorteile liegen auf russischer Seite. Aber auch China (und andere Mächte) spielen hier mit.

Hg. Erich Reiter

Beiträge von:

Franco **Algieri** – Hüseyin **Bağcı** – Uwe **Halbach** – Markus **Kaim**

Hansrudolf **Kamer** – Eugene **Kogan** – Aschot **Manutscharjan**

Peter W. **Schulze** – Gudrun **Wacker** – Andrei **Zagorski**

Verlag Böhlau,

ISBN 978-3-205-78565-1,

254 Seiten



## Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe – bisher erschienen

HEFT 1 (1981)

**Albert Kadan:** Parteifinanzierung in Österreich und der Bundesrepublik Deutschland

**Erich Reiter:** Vorschläge zur Neuregelung der Parteifinanzierung in Österreich  
(vergriffen)

HEFT 2 (1982)

**Wilhelm Brauner:** Staatsausgaben  
(vergriffen)

HEFT 3 (1984)

**Erich Reiter:** Reform des Bundesrates  
(vergriffen)

HEFT 4 (1984)

**Eva Steindl:** Die Fremdenverkehrsgesetze der Bundesländer  
(vergriffen)

HEFT 5 (1985)

**Erich Reiter** (Hg.): Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen. Der Beitrag der neutralen Staaten Europas  
(vergriffen)

HEFT 6 (1985)

**Heinz Vetschera:** Die Rüstungsbeschränkung des österreichischen Staatsvertrages aus rechtlicher, politischer und militärischer Sicht  
(vergriffen)

HEFT 7 (1986)

**Lothar Höbelt:** Die Bundespräsidentenwahlen in der Ersten und Zweiten Republik  
(vergriffen)

HEFT 8 (1986)

**Helmut Berger:** Verfahrensökonomie zum Verfahren 1. Instanz nach AVG und BAO  
(vergriffen)

HEFT 9 (1986)

**Anton Pelinka:** Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der SPÖ  
**Manfried Welan:** Grün-alternative Aspekte in Ideologie und Programmatik der ÖVP  
**Erich Reiter:** Fortschritts- und Wachstumsverständnis in Ideologie und Programmatik der FPÖ  
(vergriffen)

HEFT 10 (1987)

**Ulrike Leopold-Wildburger:** Ökonomie und Ökologie im Test der Meinungen  
(vergriffen)

HEFT 11 (1987)

**Heinrich Schneider:** Akzeptanzprobleme der österreichischen Landesverteidigung  
(vergriffen)

HEFT 12 (1988)

**Ulrike Leopold-Wildburger:** Österreich am Weg nach Europa. Modelle – Stichproben – Methoden. Eine arbeitsökonomische Studie zum Meinungsbild der Österreicher

HEFT 13 (2006)

### DIE ZUKUNFT EUROPAS

**Franco Algieri:** Zustand und Entwicklungsszenarien der EU im Lichte der Krise

**Peter Schmidt:** Die weltpolitischen Herausforderungen für die Europäische Union und die Vereinigten Staaten von Amerika: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

**Herbert Scheibner:** Friedensprojekt „Europa“ vor neuen Herausforderungen

**Erich Reiter:** Die Aufnahme der Türkei – eine sicherheitspolitische Überdehnung?

HEFT 14 (2006)

**Waldemar Hummer:** Zum weiteren Schicksal des Vertrages über eine Verfassung für Europa

HEFT 15 (2006)

### STEUERPOLITIK

**Ernst Gehmacher:** Im Zyklus gefangen zwischen Wachstum und Krise

**Erich E. Streissler:** Steuerpolitik und Umverteilung

**Oliver Ginhör:** Steuergerechtigkeit aus Sicht der Steuerzahler

**Herbert Scheibner:** Überlegungen zur Steuerpolitik

HEFT 16 (2006)

### KAMPF DER KULTUREN? EUROPA UND DER ISLAM

**Elsayed Elshahed:** Zwischen Menschenrechten und Menschenwürde. Einige Gedanken zur Rezeptionsproblematik der Meinungsfreiheit

**Hans Winkler:** Toleranz ist keine Einbahnstraße  
**Herbert Scheibner:** Ist ein „Kampf der Kulturen“ vermeidbar?

**Erich Reiter:** Integration und/oder Kulturkampf

### KINDER UND GEWALT: OPFER UND TÄTER

**Herbert Scheibner:** „Kinder und Gewalt: Opfer und Täter“

**Katharina Beclin:** Erfordert die Entwicklung der Kriminalität Unmündiger neue Antworten?

**Karin Gastinger:** Ein politisches Statement zum Thema Kinder und Gewalt

**Gabriele Zierung:** Kinder und Gewalt: Opfer und Täter

**Astrid v. Friesen:** „Kinder und Gewalt. Opfer und Täter“

HEFT 17 (2006)

## **BEGLEITHEFT ZUR AUSSTELUNG LIBERALE POLITIK IN ÖSTERREICH**

**Manfried Welan:** Unwissenheit als Grund von Freiheit und Toleranz. Drei Weisungen aus dem alten Österreich: Friedrich August von Hayek, Karl Raimund Popper, Hans Kelsen

**Lothar Höbelt:** Das Schicksal des politischen Liberalismus in Österreich

**Walter M. Iber, Erich Reiter:** Die Soziale Marktwirtschaft als Ausdruck wirtschaftsliberalen Denkens. Programmatische Positionen der politischen Parteien seit 1945

**Alfred Gerstl:** Der verspätete Liberalismus im Österreich nach 1945. Politische, gesellschaftliche und „liberale“ Ursachen

**Walter M. Iber:** Der „Raab-Kamitz-Kurs“: Liberale Wirtschaftspolitik?

**Friedhelm Frischenschlager, Erich Reiter:** Teilweise überarbeitete Auszüge aus: Liberalismus in Europa

**Anhang:** Wirtschaftspolitische Positionen der österreichischen Parteien seit 1945: ÖVP, SPÖ, FPÖ/BZÖ und die Grünen

HEFT 18 (2006)

## **VOM LIBERALEN ZUM SOZIALEN STAAT**

**Erich Reiter:** Einbegleitung: Über den politischen Gebrauch des Wortes „Liberalismus“

**Manfried Welan:** Liberales im Verfassungsrecht des Bundes

**Urs Schöttli:** Vom liberalen zum sozialen Staat. Eine ostasiatische Perspektive

**Andreas Unterberger:** Bürgerlich: Was ist das?

**Gunther Tichy:** Die neue Unsicherheit

**Ernst Gehmacher:** Die Gesellschaftsordnung des Erfolges. Der liberale Sozialstaat

**Wolfgang Neumann:** Welche Zukunft für den Sozialstaat? Europäischer und internationaler Vergleich

**Jörg Schütze:** Mittelstandsförderung und Fremdkapitalbedarf. Basel II und die Folgen

**Werner Pleschberger:** Generationenvertrag – (noch) sozial gerecht?

HEFT 19 (2006)

## **DER LANGSAME WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN SICHERHEITSPOLITIK**

**Lothar Rühl:** Entwicklung und Möglichkeiten der ESVP

**Reinhardt Rummel:** Das Ende des Provinzialismus? Europäische und transatlantische Perspektiven der ESVP

**Erich Reiter:** Europas Sicherheitspolitik nimmt nur sehr langsam Gestalt an

**Heinz Gärtner:** Die Zukunft europäischer

Armeen: Traditionalisten und Modernisierer. Woran orientiert sich Österreich?

**Günter Hochauer:** Verteidigungspolitische Erfordernisse. Konsequenzen aus dem stagnierenden Prozess einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik

**Erich Eder:** Miliz – Zukunftsträchtig für moderne Streitkräfte? Die Nationalgarde in den Vereinigten Staaten von Amerika

**Helge Lerider:** Die Türkei und die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union

HEFT 20 (2007)

## **DIE GENERATIONENFRAGE AUS LIBERALER PERSPEKTIVE**

**Wolfgang Mazal:** Brauchen wir einen neuen Generationenvertrag?

**Urs Schoettli:** Die alternde Gesellschaft. Eine zentrale Herausforderung an die liberale Politik

**Werner Pleschberger:** Perspektiven des Generationenvertrages. Realistische Solidaritätskultur, neue Rechtsnormen und Institutionen

**Thomas Neumann:** Der Nachhaltigkeitsfaktor. Ein Instrument zur Generationengerechtigkeit im österreichischen Pensionssystem

**Andreas Kirschhofer-Bozenhardt:** Spurensuche nach den großen Problemen

HEFT 21 (2007)

## **Schwerpunkt: FÖDERALISMUS ALS GESTALTUNGSPRINZIP**

**Franz Fiedler:** Föderalismus als Gestaltungsprinzip

**Peter Bußjäger:** Streiflichter zum österreichischen Föderalismus

**Gerhart Wielinger:** Legenden, Glaubenssätze und die österreichische Wirklichkeit. Bemerkungen eines langjährig praktizierenden Föderalisten

**Günter Voith:** Schein und Sein im österreichischen Föderalismus

sowie

**Martin Malek:** Russlands „Energieaußenpolitik“ und der Südkaukasus. Geopolitik, „frozen conflicts“ und europäische Abhängigkeiten

HEFT 22 (2007)

## **Schwerpunkt: GENFORSCHUNG, GENTECHNIK UND GENMEDIZIN**

**Andreas Kirschhofer-Bozenhardt:** Statt eines Vorwortes: Genforschung verliert Schrecken.

Ergebnisse einer IMAS-Umfrage im Auftrag des Internationalen Instituts für Liberale Politik Wien

**Michael Stormann:** Genmedizin in Europa

**Clemens Leitgeb:** Genmedizin in der Onkologie

**Wolfgang Schallenberg:** „Genmedizin“. Gentechnik in der Medizin aus wirtschaftlicher Sicht  
sowie

**Iris Kempe:** Die europäisch-russischen Beziehungen und die Russlandpolitik der EU

HEFT 23 (2007)

### **LIBERALE POLITIK IN ÖSTERREICH.**

**Ein Nachheft zur Ausstellung des Internationalen Instituts für Liberale Politik vom 19. – 29. September 2006. Liberale Politik in Österreich.** Eine Ausstellung des Internationalen Instituts für Liberale Politik vom 19. – 29. September 2006 in der Säulenhalle des Parlamentsgebäudes in Wien

**Erich Reiter:** Über den politischen Gebrauch des Wortes „Liberalismus“

**Lothar Höbelt:** Das Schicksal des politischen Liberalismus in Österreich

HEFT 24 (2008)

### **KLIMAWANDEL UND ATOMENERGIE**

**Erich Reiter:** Einführung in die Thematik Klimawandel, Schadstoffhandel und Atomenergie

**Helmut Stubner:** CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikatehandel – ein liberaler Standpunkt

**Volkmar Lauber:** Kyoto-Protokoll, Emissionshandel und Energiewende

**Stefan Pickl:** Der internationale Emissionszertifikatehandel im Spannungsfeld von ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen

**Dieter Drexel:** Ökologie und Ökonomie im Spannungsfeld des Kyoto-Protokolls

**Erich Gornik:** Klimaschutz und Kernenergie

HEFT 25 (2008)

### **Schwerpunkt: ÜBERLEGUNGEN ZUR NEUTRALITÄT**

**Erhard Busek:** Neutralität Österreichs – Herz oder Museumsstück

**Heinz Gärtner:** Eine moderne Neutralität ist flexibel

**Erich Reiter:** Neutralität als österreichische Ideologie

**Gottlieb F. Hoepfli:** Neutralität in der Schweiz  
sowie

**Peter W. Schulze:** Elf Thesen zur russischen Innen- und Außenpolitik am Ende der zweiten Amtsperiode Putins

**Günther Ofner:** Die EU als Energiemanager

HEFT 26 (2008)

### **Schwerpunkt: ASIEN UND DIE AUßENPOLITIK DER EU**

**Urs Schoettli:** Chinas Rückkehr auf die Weltbühne

**Gustav C. Gressel:** „Brothers in Evil“ oder „Apfel und Birne“: Übersicht über die Menschenrechtsverletzungen, Demokratie- und Rechtsstaatsdefizite in der Volksrepublik China und Burma

**Franco Algeri:** Die Zentralasienpolitik der Europäischen Union: Interessen und Konflikte  
sowie

**Eugene Kogan:** Die Beziehungen Israels zur Nato

HEFT 27 (2008)

### **Schwerpunkt: GEORGIENKONFLIKT**

**Gustav C. Gressel:** Der Krieg im Kaukasus vom 07.08.2008 bis 14.08.2008

**Aschot Manutscharjan:** Georgien suchte Krieg mit Russland

**Eugene Kogan:** The Russian-Georgian Conflict: An Assessment

**Peter Schmidt:** Der Georgische Knoten – Mögliche Beiträge der EU zur Beilegung des Konflikts  
sowie

**Gerhard Will:** Permanenter Ausnahmezustand **Birmas** leidvoller Weg ins 21. Jahrhundert

**Gudrun Harrer:** Zur Rolle von Stammesstrukturen in Konfliktlagen: Das Beispiel **Irak** und die US-amerikanische „Using the Sheikhs“-Politik

HEFT 28 (2009)

### **Schwerpunkt: HAT DIE MARKTWIRTSCHAFT ZUKUNFT?**

**Gerald Schöpfer:** Ist die freie Marktwirtschaft zum Untergang verurteilt?

**Erhard Fürst:** Ursachen der Finanz- und Wirtschaftskrise: Marktversagen? Staatsversagen?

**Helmut Kern:** Hat die Marktwirtschaft noch Zukunft? – Staatliche Regulierung löst die Probleme nicht

**Bernhard Martin:** Entwicklungschancen für Politischen Liberalismus in Österreich in Folge der weltweiten Finanzkrise. Eine makrosoziologische Diagnose

**Rainer E. Schütz:** Hat die Marktwirtschaft eine Zukunft?  
sowie

**Walter Schragel:** Schadenersatz für behindertes Kind?

**Henriette Riegler:** Der Staat Kosovo – wirklich ein Projekt Europäischer Sicherheit?

HEFT 29 (2009)

## **OSTASIEN – GEOSTRATEGISCHER SCHWERPUNKT DER WELT**

**Urs Schöttli:** Brennpunkte in Ostasien – Sicherheitspolitische Herausforderungen

**Gudrun Wacker:** Auf der Suche nach Harmonie: China als regionaler und globaler Akteur

**Rudolf Logothetti:** Die Rolle der USA in Ostasien – eine europäische Sicht

**Eugene Kogan:** The Russian-Chinese Disconnect in the Defence Industry Field

**Sebastian Harnisch:** The Korean Conundrum: Moderating Expectations and Containing Nuclear Extortion

**Urs Schöttli:** Japans Rolle in Ostasien und in der Welt  
**Yuan-hsiung Chen:** The Security Situation of the Republic of China

**Chong-pin Lin:** Melting the Ice: Beijing's Emerging Taiwan Policy

**Bill Keh-ming Chen:** The Role and Influence of the United States in East Asia

**Gustav C. Gressel:** Anmerkungen zu den politischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Taiwan

HEFT 30 (2009)

## **ÜBERLEGUNGEN ZU STAATSREFORM UND EUROPAPOLITIK**

**Heimo Hofmeister:** Staat und Individuum

**Christian Stadler:** Österreichische Staats- und Verwaltungsreform aus liberaler Perspektive

**Roland Vaubel:** Nie sollst Du mich befragen?

Weshalb Referenden in bestimmten Politikbereichen – auch in der Europapolitik – möglich sein sollten.

HEFT 31 (2009)

## **BEITRÄGE ZUR ÖKONOMISCHEN UND GESELLSCHAFTLICHEN SITUATION**

**Erhard Fürst:** Die EU in der Finanz- und Wirtschaftskrise

**Bernhard Martin:** Konkordat: Kulturpolitischer Klotz am Bein moderner, liberal-demokratischer Staatlichkeit?

**Andreas Kirschhofer-Bozenhardt:** Wahlen gewonnen, Zukunft gefährdet?

**Beqir Sadikaj:** Causes That Have Influenced Appearance of Trafficking and Prostitution in Kosovo, Ways of Deceits of Victims and Their Submission into Slavery.

sowie

**Gustav C. Gressel:** Veranstaltungsbericht: „Brauchen wir eine neue europäische Friedensordnung?“

HEFT 32 (2010)

## **EINE NEUE SICHERHEITSARCHITEKTUR FÜR EUROPA?**

**Russische und europäische Positionen**

**Andrei Zagorski:** Der Medwedew-Vorschlag eines europäischen Sicherheitsvertrags

**Vladislav Belov:** Russische Positionen für eine europäische Sicherheitsentwicklung

**Johann Frank:** Die sicherheitspolitischen Möglichkeiten der EU: Kann die EU der Sicherheitspartner Russlands sein?

**Peter Rudolf:** Amerikanische Russlandpolitik und europäische Sicherheitsordnung

**Peter W. Schulze:** Braucht Europa eine neue Charta? Initiativen für und Widerstände gegen eine gesamteuropäische Friedensordnung

HEFT 33 (2010)

## **RECHTLICHE UND SICHERHEITSPOLITISCHE HERAUSFORDERUNGEN DER EU**

**Peter Becker:** Die europäische Kompetenzordnung zwischen Anpassungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität

**Thorsten Hüller:** Über Demokratie/Demokratisierung in der EU

**Jan Oppermann:** Flexibilisierung und Depolitisierung: Optionen für eine Steigerung der Effizienz europäischen Regierens

**Roland Vaubel:** Nie sollst Du mich befragen. Referenden in der Europapolitik

---

## Schriftenreihe zur internationalen Politik, Erich Reiter (Hg.)

**Band 1 Die Sezessionskonflikte in Georgien**, Böhlau, ISBN 978-3-205-78325-1

**Band 2 Der Krieg um Bergkarabach – Krisen- und Konfliktmanagement in der Kaukasusregion** Böhlau, ISBN 978-3-205-78404-3

**Band 3 Konfliktmanagement in Zentralasien**, Böhlau, ISBN 978-3-205-78565-1

# Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe

---

## Reihe Studien

<b>Klaus Becher</b>	Die USA als Faktor des Konfliktmanagements in Georgien	September 2007
<b>Erich Reiter</b>	Die Einstellung der Österreicher zu der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und zur EU; Bewertung der Ergebnisse einer IMAS-Umfrage vom April 2007 und anderer Erhebungen	Oktober 2007
<b>Peter W. Schulze</b>	Energiesicherheit – ein Europäischer Traum Russland als Energiemacht	Oktober 2007
<b>Heinz Gärtner</b>	Die Zukunft der Rüstungskontrolle	November 2007
<b>Klaus Becher</b>	Ziel und Zweck der US-Raketenabwehr und die europäische Interessenslage	Dezember 2007
<b>Andrei Zagorski</b>	Die Kontroverse über amerikanische Raketenabwehr in Europa: Lösungsversuche in der Sackgasse?	Dezember 2007
<b>Egbert Jahn</b>	Optionen für die Politik der EU gegenüber Georgien und den De-facto-Staaten Abchasien und Südossetien	Dezember 2007
<b>Erich Reiter</b>	Die Einstellung der Österreicher zu Kernenergie, Klimawandel und Genforschung - Auswertung u. Kommentierung der Ergebnisse einer Meinungsumfrage	Jänner 2008
<b>Erich Reiter</b>	Meinungsfreiheit Details einer Studie über „Meinungsfreiheit in Österreich“	Februar 2008
<b>Peter W. Schulze</b>	Zieloptionen russischer GUS-Politik: Geopolitische Neuordnung des Sicherheits- und Kooperationsraumes oder vernachlässigte Konfliktzone?	März 2008
<b>Oliver Ginthör</b> <b>Martin Haselberger</b> <b>Sandra Schreiblehner</b>	Die steuerliche Entlastung des Mittelstandes zwecks besserer Vorsorgemöglichkeiten	März 2008
<b>Stefan Pickl</b>	Investitionsverhalten in internationalen Emissionshandels systemen Ökologie und Ökonomie im Spannungsfeld des Kyoto-Protokolls	Mai 2008
<b>Eugene Kogan</b>	Sicherheitspolitik im Nahen Osten – Israels Lehren aus dem Libanonkrieg – Russlands Rolle im Nahen Osten	Juni 2008
<b>Urs Schöttli</b>	China: Was hat sich seit 1976 ereignet?	August 2008
<b>Hannes Adomeit</b> <b>Peter W. Schulze</b> <b>Andrei Zagorski</b>	Russland – EU und „Zwischeneuropa“ Drei Studien	Oktober 2008
<b>Eugene Kogan</b>	Military and Energy – Security Situation Around the Black Sea Area	November 2008
<b>Gudrun Harrer</b>	Souveränität und Nachkriegszeit: Der Irak nach dem Abschluss des Status of Forces Agreement mit den USA	Jänner 2009
<b>Uwe Halbach</b> <b>Peter W. Schulze</b> <b>Andrei Zagorski</b>	Machtpoker am Kaukasus Nachlese zum „Fünf-Tage-Krieg“ in Georgien im Sommer 2008	

<b>Eugene Kogan</b>	Vier Studien	Februar 2009
<b>Peter W. Schulze</b> <b>Andrei Zagorski</b>	Russische und europäische Energiepolitik im Zeichen der globalen Krise Die strategische Orientierung Russlands zu Europa?	Mai 2009
<b>Hüseyin Bağcı</b>	Changing Geopolitics and Turkish Foreign Policy	Juni 2009
<b>Gerhart Wielinger</b>	Überlegungen zum Thema Gestaltung der Verfassung im Hinblick auf die Sicherung einer rechtsstaatlichen und sparsamen Bewältigung von Staatsaufgaben	Juli 2009
<b>Urs Schöttli</b>	Wird der Westen auch weiterhin die Vorgaben für die künftige Gestaltung der Weltwirtschaft geben können?	August 2009
<b>Erich Reiter</b>	Liberale Gesinnung in Österreich – Auswertung einer IMAS-Umfrage	September 2009
<b>Erich Reiter</b>	Wie die Österreicher unser Wirtschaftssystem sehen – Auswertung einer IMAS-Umfrage	September 2009
<b>Eugene Kogan</b>	Turkish-American Strategic Partnership versus Turkish-Russian Partnership without Strategy	Oktober 2009
<b>Hannes Adomeit</b>	Russland und Iran – Warum auf Moskau kein Verlass ist, wenn es darum geht, Teherans Aufstieg zur Atommacht zu verhindern	November 2009
<b>Gustav C. Gressel</b> <b>Eugene Kogan</b>	Missile Defence in Europe – Systems, Policies and Strategic Choices	März 2010

Das Internationale Institut für Liberale Politik Wien (IILP) wurde im Herbst 2005 gegründet und bezweckt die Förderung liberaler Politik, insbesondere in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, internationalen Beziehungen, Europapolitik, Außen- und Sicherheitspolitik sowie hinsichtlich aktueller Fragen der österreichischen Politik.

Das IILP versteht sich als bürgerlicher und pro-europäischer Think-Tank für Österreich.

Im Rahmen seines wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Programms lädt es zu zahlreichen Veranstaltungen.

Neben anderen Publikationen gibt es die „Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe“ heraus.

[www.iilp.at](http://www.iilp.at)

IILP – ZVR Zahl 425665530



Internationales Institut  
Liberale Politik Wien

Österreichische Post AG /  
Sponsoring Post  
Verlagspostamt 1010 Wien  
GZ: 06Z037014 S

ISBN 978-3-902595-41-6



Internationales Institut für Liberale Politik Wien  
SOZIALWISSENSCHAFTLICHE SCHRIFTENREIHE

Gesamtherstellung: Offsetdruck Ing. H. Kurz GmbH, 8682 Mürzzuschlag/Hönigsberg, Industriepark 2