

Marcus Höreth



# Die Europäische Union im Legitimationstrilemma

Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der  
Staatlichkeit



Nomos Verlagsgesellschaft  
Baden-Baden

# Inhalt

<i>Vorwort</i>	11
<i>A. Das Thema: Legitimationsprobleme der Europäischen Union</i>	13
<i>I. Die Untersuchungsanlage</i>	13
1. Einführung in die Problematik	13
2. Zielsetzung der Untersuchung	18
3. Untersuchungsgang und Methodik	20
<i>II. Problemaufriß:</i>	
<i>Legitimations- und Demokratiedefizit der Europäischen Union – Forschungsstand und Forschungsdesiderate</i>	28
1. Die Legitimitätsproblematik der EG/EU im historischen Wandel	28
2. Die akademische Post-Maastricht-Debatte: Das EU-Demokratiedefizit als ungelöste Herausforderung für legitimes Regieren in Europa	40
2.1. Das institutionelle Demokratiedefizit	42
2.1.1. Die EU als Technokratie und Expertokratie	42
2.1.2. Ein zu schwaches Europäisches Parlament	45
2.1.3. Die Schwäche der über die Mitgliedstaaten vermittelten demokratischen Legitimation	49
2.2. Die mangelnde Demokratiefähigkeit der EU	52
2.2.1. Das Fehlen eines europäischen ‚Demos‘	53
2.2.2. Der Mangel an Homogenität	56
2.2.3. Der Mangel an intermediären Strukturen	59
2.2.4. Die Größenordnung der europäischen Polity	62
3. Problemdefinition: Legitimes Regieren jenseits der Staatlichkeit	64
3.1. Der nicht-staatliche Charakter der EU	65
3.2. Die EU als politisches System sui generis	68
<i>B. Zur Konzeptualisierung des Problems ‚Regieren jenseits der Staatlichkeit‘: Die ungelöste Legitimitätsfrage als ‚missing link‘</i>	73
<i>III. Zur Konzeptualisierung von ‚Legitimität‘ jenseits der Staatlichkeit</i>	74
1. Was heißt Legitimität? Zur Rechtfertigung politischer Herrschaft	75
2. Kriterien für legitimes Regieren jenseits der Staatlichkeit	81
2.1. Die Beteiligungsdimension – „Government by the People“ (Input-Legitimität)	82
2.2. Die Leistungsdimension – „Government for the People“ (Output-Legitimität)	85

2.3. Die Identitätsdimension – „Government of the People“ („Soziale Legitimität“)	87
3. Die Ausgangshypothese: Das Legitimationstrilemma	92
3.1. Legitimationsquellen europäischer Politik	93
3.2. Zielkonflikte der Legitimationsbeschaffung in der EU: Die Annahme eines Trilemmas	95
IV. „Governance without Statehood“?: Integrationstheoretische Überlegungen vor dem Hintergrund der Legitimitätsfrage	100
1. Das „progressiv-idealistische“ Paradigma: Theorien einer politischen Einheitsbildung Europas	104
1.1. Der föderale Ansatz	104
1.1.1. Das föderal-konstitutionelle Leitbild	104
1.1.2. Föderalismus als wissenschaftliche Integrationstheorie	108
1.2. Der (neo)funktionale Ansatz	112
1.2.1. Mitransys Funktionalismus	114
1.2.2. Die neofunktionalistische Weiterentwicklung	117
1.2.3. Der revidierte Neofunktionalismus bei Schmitter und Nye	119
1.2.4. Welche „Form“ soll der „Funktion“ folgen? Neofunktionalisten und die Legitimitätsfrage	121
2. Das „realistisch-konservative“ Paradigma	123
2.1. Neorealismus, Intergouvernementalismus	123
2.1.1. Das politische Leitbild der Unionisten	123
2.1.2. Grundzüge der Theorie des Intergouvernementalismus	124
2.2. Die Konzeptualisierung der EU als Staatenverbund	129
2.3. Die EU als Zweckverband und Wirtschaftsgemeinschaft	134
3. Das „nüchtern-pragmatische“ Paradigma: Regieren im Mehrebenensystem	138
3.1. Die „New-Governance“-Agenda	138
3.2. „Multilevel Governance“	143
3.3. Die EU als „regulativer Staat“	147
3.4. Die Fusionsthese	150
3.5. Die EU als Verhandlungssystem und Netzwerk	153
V. <i>Fazit: Zum Legitimationsbedarf europäischen Regierens: Antworten der Integrationstheorie</i>	159
C. <i>Legitimationsbeschaffung im europäischen Mehrebenensystem</i>	169
VI. „Formale“ Legitimität? Die EU als Rechtsgemeinschaft	170
1. Gibt es eine europäische „Verfassung“?	171
2. Die Mitgliedstaaten als „Herren der Verträge“ und die Herrschaft des Rechts	176

<i>VII. Zur Rolle der Organe und Institutionen im EU-Entscheidungssystem</i>	179
1. Das Europäische Parlament nach Amsterdam: Auf dem Weg zu einem gleichberechtigten Legislativorgan?	179
1.1. Das neue Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV	181
1.1.1. Die Vereinfachung des Verfahrens	182
1.1.2. Die Ausdehnung der Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens und ihre Grenzen	183
1.2. Repräsentationsfunktion	189
1.3. Fazit: Zur Rolle des EP bei der Legitimationsbeschaffung	192
2. Die Europäische Kommission: Auf dem Weg zum „Responsible Government“?	195
2.1. Institutionelle Stellung und politische Gestaltungsmacht	196
2.2. Die parlamentarisch-demokratische Legitimation der Kommission	200
2.2.1. Das neue Investiturverfahren: Die Einschätzung der „Optimisten“	202
2.2.2. Das Gegenargument	204
2.3. Funktion und Grenzen der Kommission bei der Legitimationsbeschaffung	206
3. Die Räte der Europäischen Union: Die Arena der nationalen Exekutiven	211
3.1. Der Europäische Rat	211
3.2. Der Rat der Europäischen Union	212
3.2.1. Institutionelle Stellung	212
3.2.2. Entscheidungsverfahren und Abstimmungsmodalitäten	215
3.2.3. Fazit: Legitimationsbeschaffung durch den Rat	217
4. Der Europäische Gerichtshof	219
4.1. Institutionelle Stellung und Funktion des EuGH	219
4.2. Der EuGH und die Legitimitätsfrage	222
5. Die Europäische Zentralbank	225
5.1. Institutionelle Ausgestaltung der EZB	226
5.2. Zur Legitimation der europäischen Zentralbankautonomie	228
6. Beratende Organe (WSA und AdR)	231
7. Der Europäische Rechnungshof	233
<i>VIII. Zur Interaktion der EU-Entscheidungsorgane im Prozeß der „negativen“ und „positiven“ Integration: Auswirkungen auf die Legitimitätsproblematik</i>	234
<i>IX. Fazit: Legitimationsbeschaffung zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus</i>	239
<i>D. Reformdebatte als Nullsummenspiel?</i>	245

<i>X.</i>	<i>Stärkung der „Input“-Dimension auf europäischer Ebene: Die (eingeschränkt) ‚kosmopolitische‘ Begründung</i>	247
1.	Aufwertung des Europäischen Parlaments	248
1.1.	Die Begründung des Parlamentarisierungspostulats	249
1.2.	Argumente gegen eine stärkere Parlamentarisierung	254
2.	Demokratisierung der territorialen Vertretung	263
3.	Elemente direkter Demokratie: Europäische Referenden	264
4.	„Funktionale“ Repräsentation	268
5.	Direktwahl des Kommissionspräsidenten	272
6.	Mehr Transparenz und Bürgernähe	274
7.	Plebiszitäre Verfassungsgebung	277
<i>XI.</i>	<i>Stärkung der „Output“-Dimension: Die technokratisch-utilitaristische Begründung</i>	279
1.	Vorschläge zur Stärkung der Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit der EU	279
1.1.	Ausweitung der Mehrheitsregel, Änderungen der Abstimmungsmodalitäten	279
1.2.	Effektivere Implementation	283
2.	Strategien zur Senkung des Legitimitätsbedarfs	285
2.1.	Legitimation durch Sachverstand und Expertise	285
2.2.	Die Rückbesinnung auf die EU-Wirtschaftsverfassung	293
<i>XII.</i>	<i>Stärkung der Dimension der „Sozialen Legitimität“: Die kommunitarische Begründung von Herrschaft</i>	294
1.	Maßnahmen zur Forcierung europäischer Identitätsbildung	295
2.	Legitimation durch Orientierung am klassischen Nationalstaat	297
2.1.	Stärkere Einbindung der nationalen Parlamente in die Europapolitik	299
2.2.	„step back“: Die Rückkehr zum intergouvernementalen Staatensystem	302
3.	Regionalisierung des EU-Entscheidungssystems	305
<i>XIII.</i>	<i>Das Legitimationstrilemma und die Reformagenda: Sind Auswege in Sicht?</i>	307
1.	Zur „Validität“ des Legitimationstrilemmas	307
2.	Autonomieschonende Koordination	310
3.	Differenzierte Integration	318
<i>E.</i>	<i>Schluß: Legitimes Regieren in der Europäischen Union</i>	323

<i>Abkürzungsverzeichnis</i>	329
<i>Abbildungsverzeichnis</i>	331
<i>Literaturverzeichnis</i>	333
<i>Verzeichnis der verwendeten Dokumente</i>	373
<i>Verzeichnis der verwendeten Periodika</i>	375
<i>Personenregister</i>	377
<i>Sachregister</i>	379